

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Division de maisons unifamiliales en petits logements et kots d'étudiants : quelle politique pour la Ville de Liège ?

Demeuse, Rodrigue

*Published in:*

Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège

*Publication date:*

2017

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Demeuse, R 2017, 'Division de maisons unifamiliales en petits logements et kots d'étudiants : quelle politique pour la Ville de Liège ?', *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, VOL. 2, p. 387 - 428.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## CHRONIQUE DES ÉTUDIANTS

# Division de maisons unifamiliales en petits logements et kots d'étudiants : quelle politique pour la Ville de Liège ?

Rodrigue DEMEUSE<sup>(1)</sup>

Master en droit à finalité spécialisée en droit public et administratif

*Transformer une maison de maître unifamiliale en plusieurs kots ou petits logements constitue une pratique à la mode, principalement dans les grandes villes. Ainsi, il y aurait entre 8.000 et 11.000 petits logements rien que sur le territoire de la Ville de Liège. Pour le propriétaire de l'habitation unifamiliale, l'opération de subdivision se justifie souvent par la volonté d'en faire un immeuble de rapport le plus rentable possible, au détriment parfois de la qualité et de la salubrité du logement, ce qui a pu conduire à de sérieux excès.*

*L'objet de ce travail est d'analyser les outils dont disposent les communes pour lutter contre ce phénomène, véritable question de société, et, plus précisément, ceux mis en œuvre par la Ville de Liège.*

*Tout d'abord, le présent travail analyse succinctement, dans le premier chapitre, les outils mis en place par le législateur en matière d'urbanisme et de logement, en insistant sur les conséquences attachées au non-respect des formalités imposées. Cependant, l'efficacité de ces mécanismes dépend avant tout de la bonne volonté des communes qui se retrouvent en première ligne dans la difficile mission de les mettre en œuvre, d'où l'intérêt de vérifier cela sur le terrain.*

*Ensuite, certaines communes adoptent également des mesures propres, de type réglementaire ou indicatif, afin de renforcer les exigences des autres niveaux*

---

<sup>(1)</sup> Ce texte est issu du travail de fin d'études de Master en droit à l'Université de Liège de l'auteur, qui tient à remercier le professeur Michel Pâques pour son accompagnement et ses conseils avisés.

*de pouvoirs, dans les domaines de l'urbanisme, du logement et de la fiscalité. Leur validité est toutefois contestée, de même que l'opportunité d'ajouter de nouvelles normes à une législation déjà bien fournie qui offre de très nombreuses possibilités d'encadrement de la subdivision de maisons unifamiliales. C'est l'objet du second chapitre de ce travail.*

*Enfin, le troisième chapitre analyse les mesures adoptées par la Ville de Liège et la façon dont elle fait appliquer l'ensemble des normes en la matière. Elle semble ainsi avoir pris très tôt la mesure de l'enjeu que représente la lutte contre les subdivisions d'immeubles et s'emploie à faire appliquer au mieux les outils mis en place par le législateur wallon. Elle est d'ailleurs bien plus avancée que de nombreuses autres communes sur certains points, comme celui du permis de location.*

*Toutefois, il reste encore beaucoup de travail, notamment en termes de contrôles et de détermination précise du phénomène, avant de parvenir à l'endiguer complètement. À ce titre, d'autres grandes villes comme Charleroi et Namur sont plus avancées puisqu'elles ont pris des directives propres encadrant l'octroi des permis d'urbanisme. Mais Liège devrait prochainement suivre le mouvement et peut, par contre, se targuer d'être en pointe dans l'utilisation de l'instrument fiscal comme moyen de pression sur les propriétaires.*

*Au terme de la réflexion, nous pouvons conclure que, si la situation a bien évolué depuis la fin du siècle dernier, des efforts supplémentaires doivent encore être fournis par les communes, mais également par le législateur qui doit impérativement faire évoluer le cadre normatif pour le rendre mieux adapté à l'époque actuelle et aux nouveaux modes de vie qui se développent, comme la colocation par exemple.*

## INTRODUCTION

Transformer une maison de maître unifamiliale en plusieurs kots ou petits logements constitue une pratique à la mode. Ainsi, il suffit de se promener dans les rues de Liège, où plus de 8.000 étudiants résident en semaine, pour remarquer l'importante présence de ce type d'aménagements. Tout étudiant a déjà eu l'occasion, si pas de vivre dans un petit logement créé au sein d'une ancienne maison unifamiliale, au moins d'y mettre les pieds. Il y en aurait entre 8.000 et 11.000 rien que sur le territoire de la Ville de Liège<sup>(2)</sup>.

Pour le propriétaire de l'habitation unifamiliale, l'opération de subdivision se justifie souvent par la volonté d'en faire un immeuble de rapport le

<sup>(2)</sup> G. DEVILLET (sous dir.), *Recherche sur l'(in)adéquation entre l'offre et la demande de kots dans les principales villes estudiantines wallonnes. Rapport final*, Université de Liège, SEGEFA, juin 2011, pp. 26 à 29.

plus rentable possible, au détriment parfois de la qualité et de la salubrité du logement, ce qui a pu conduire à de sérieux excès.

En ce qui concerne les communes, si une partie de la doctrine relève des points positifs à la division d'immeubles, comme la lutte contre l'étalement urbain, l'accès au logement des bas revenus et des personnes isolées, ou encore l'animation de certains quartiers<sup>(3)</sup>, les critiques sont nombreuses et poussent les autorités à prendre des mesures afin de lutter contre le phénomène. Les principaux arguments avancés pour justifier l'encadrement de cette pratique, amplifiée par un contexte de nécessaire densification des grands centres urbains, sont les problèmes de précarisation, de gonflement des prix de l'immobilier, d'exode des jeunes ménages, de rotation trop rapide des locataires, d'écologie, de pollution et de parking<sup>(4)</sup>. Par ailleurs, on ne peut nier que certaines communes agissent également pour des raisons moins avouables, à savoir tenter de déplacer la population précarisée, représentant une charge importante pour les finances communales, vers d'autres localités<sup>(5)</sup>.

La Ville de Liège étant particulièrement impactée par le phénomène de subdivision des maisons unifamiliales, à destination tant des étudiants que de personnes qui y vivent de façon permanente, la présente contribution vise à mettre en lumière la gestion des autorités communales en la matière.

L'appréhension de la problématique n'apparaît toutefois pas si simple et nécessite une analyse approfondie. Nous tenterons dès lors de mieux la cerner en répondant à une série de questions qui se posent inévitablement lorsque l'on se plonge dans cette matière. Le propriétaire est-il libre de procéder à des subdivisions d'immeubles? Un permis d'urbanisme, de location ou autre, est-il nécessaire? Quelle est la réglementation fédérale, régionale ou communale, applicable en la matière? Quelles sont les conséquences fiscales de telles opérations? Et enfin, comment la Ville de Liège met-elle en application les différentes normes existantes?

Cette étude se divise donc en trois parties. Dans un premier chapitre, nous détaillerons les nombreuses réglementations encadrant la division et la mise en location de petits logements issus de maisons unifamiliales. Dans le second chapitre, nous analyserons les outils dont dispose l'autorité communale afin de gérer la problématique. Enfin, dans le troisième et dernier chapitre, nous étudierons, sur base des rencontres et des informations fournies par les différents services actifs dans ce domaine, les mesures prises par la Ville de Liège et la façon dont elle fait appliquer l'ensemble des normes en la matière.

<sup>(3)</sup> Voy. N. BERNARD et V. LEMAIRE, «Densification de la ville et subdivision des immeubles: passage obligé ou alliance contre-nature?», *Rev. dr. commun.*, 2010, livre 1, pp. 7 à 10.

<sup>(4)</sup> *Ibid.*

<sup>(5)</sup> N. BERNARD, «Le logement pour étudiants sous l'angle juridique: contraintes et ouvertures», *Rev. dr. commun.*, 2012, livre 3, p. 8.

## I. CADRE NORMATIF

Le phénomène de la subdivision de maisons unifamiliales a commencé à susciter un intérêt de la part du législateur à partir des années '90, lorsqu'il s'est rendu compte que des propriétaires n'hésitaient pas à diviser leur bien dans un but de rentabilité maximale, profitant de la vulnérabilité de certains locataires en leur louant des logements extrêmement précaires<sup>(6)</sup>.

Progressivement, les législateurs fédéral et régionaux ont chacun mis sur pied une série de normes encadrant le phénomène de façon plus ou moins stricte. Celles-ci sont nombreuses et, loin de s'exclure mutuellement, sont cumulatives étant donné qu'elles appartiennent chacune à des polices propres et indépendantes<sup>(7)</sup>.

Après un bref aperçu de la législation fédérale (A), nous analyserons plus en profondeur la législation wallonne (B), étant donné qu'elle s'impose sur le territoire de la Ville de Liège.

### A. Législation fédérale

Si les Régions ont une très large marge de manœuvre dans l'adoption de normes encadrant la subdivision d'immeubles et la mise en location de ceux-ci, le Fédéral n'en reste pas moins un acteur à évoquer. Certes, à la suite de la sixième réforme de l'État, la matière du bail a été transférée aux Régions<sup>(8)</sup>. Toutefois, la législation fédérale reste d'application tant que les entités fédérées n'ont pas adopté de normes propres. Il convient donc d'en donner un bref aperçu.

Ainsi, l'autorité fédérale a notamment déterminé des critères de sécurité, de salubrité et d'habitabilité dans un arrêté royal du 8 juillet 1997, dans lequel elle traite de la superficie des logements mis en location, en précisant que « la superficie et le volume du logement doivent être suffisamment vastes pour permettre d'y cuisiner, d'y séjourner et d'y coucher. Chaque logement doit comporter au moins une pièce réservée au séjour et au coucher. Cette pièce doit être privative »<sup>(9)</sup>.

Cet arrêté royal précise la loi du 20 février 1991 relative aux baux de résidence principale qui établit le cadre général et fixe les sanctions applicables en

<sup>(6)</sup> L. JANDRAIN, « Bilan et perspectives en matière de permis de location », *Échos log.*, 2015, livre 3, p. 43.

<sup>(7)</sup> N. BERNARD et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 14.

<sup>(8)</sup> Voy. l'article 15 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, M.B., 31 janvier 2014.

<sup>(9)</sup> Article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immobilier donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, M.B., 21 août 1997.

cas de problème d'insalubrité concernant le bien loué<sup>(10)</sup>. Elle prévoit que si les conditions prescrites ne sont pas remplies, le preneur a le choix soit d'exiger du propriétaire l'exécution de travaux, soit de demander la résiliation du contrat avec dommages et intérêts.

Enfin, le législateur fédéral a également voté, le 10 août 2005, une loi «anti-marchands de sommeil»<sup>(11)</sup>, ultime rempart censé éviter qu'un logement microscopique soit mis en location par un marchand de sommeil qui abuse-rait de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve une personne<sup>(12)</sup>.

## B. Législation wallonne

Parmi les normes régionales en vigueur utiles à notre étude, il convient de distinguer deux types de polices administratives : la police de l'urbanisme et la police du logement. La première concerne la division des habitations en tant que telle (1). La seconde encadre la qualité et la mise en location des logements ainsi divisés (2).

### 1) Police de l'urbanisme

Un propriétaire ne peut pas diviser un immeuble unifamilial en plusieurs logements comme bon lui semble. Il doit au préalable respecter les formalités imposées par le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie (CWATUPE)<sup>(13)</sup>, remplacé depuis peu par le Code du Développement territorial (CoDT)<sup>(14)</sup>. Ce dernier impose en effet l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme dans une série de situations qui sont mentionnées à l'article D.IV.4<sup>(15)</sup>.

Un permis d'urbanisme est un «acte permissif qui autorise la réalisation des opérations visées à l'article [D.IV.4] du Code, telles que construire, démolir ou créer un nouveau logement dans une construction existante. C'est un acte administratif individuel, particulier et concret, accompli sur demande qui lève l'interdiction d'agir sans permis»<sup>(16)</sup>.

<sup>(10)</sup> Article 2, § 1<sup>er</sup>, section 2, chapitre II, titre VIII, livre III, du C. civ., introduit par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, M.B., 22 février 1991.

<sup>(11)</sup> Loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil, M.B., 2 septembre 2005.

<sup>(12)</sup> Voy., pour plus de détails, ce qu'en disent N. BERNARD et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 14.

<sup>(13)</sup> M.B., 19 mai 1984.

<sup>(14)</sup> M.B., 14 novembre 2016, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 2017.

<sup>(15)</sup> Anciennement l'article 84 du CWATUPE.

<sup>(16)</sup> M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme: entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 350.

Les opérations visées par le CWATUPE, et aujourd'hui par le CoDT, supposent donc une autorisation préalable de l'autorité administrative compétente, à savoir le Collège communal<sup>(17)</sup>.

En ce qui concerne la division d'immeubles, l'obligation de disposer d'un permis d'urbanisme peut s'envisager selon trois portes d'entrée : la transformation d'une construction existante, la création d'un nouveau logement en son sein, ou bien la modification de la destination d'un bien.

#### A) TRANSFORMATION D'UNE CONSTRUCTION EXISTANTE

Un permis d'urbanisme s'avère nécessaire lorsque l'opération de subdivision constitue une transformation au sens de l'article D.IV.4, 5°, du CoDT<sup>(18)</sup>, qui définit ce terme comme « les travaux d'aménagement intérieur ou extérieur d'un bâtiment ou d'un ouvrage, en ce compris les travaux de conservation et d'entretien, qui portent atteinte à ses structures portantes ou qui impliquent une modification de son volume construit ou de son aspect architectural ».

En conséquence, depuis 1994 et la modification du CWATUPE en ce sens, si la création de nouveaux logements au sein d'un immeuble existant porte atteinte à ses structures portantes ou modifie son volume ou son aspect architectural, un permis d'urbanisme doit donc impérativement être demandé par le propriétaire. Et l'entrée en vigueur du CoDT ne modifie pas cette exigence.

Cependant, la subdivision d'un immeuble n'engendre pas toujours de tels impacts sur le bâtiment et ce type d'opération risquait donc d'échapper à la formalité du permis.

#### B) CRÉATION D'UN NOUVEAU LOGEMENT DANS UNE CONSTRUCTION EXISTANTE

C'est pourquoi, le législateur wallon a jugé utile, dès 1997<sup>(19)</sup>, d'inclure dans la notion de « transformation » la création d'un nouveau logement. Mais il a fallu attendre 2002 pour que la création de logement soit réellement séparée de la définition générale liée à la transformation soumise à permis<sup>(20)</sup>. La création de logement constitue donc depuis lors une situation autonome dans laquelle un permis d'urbanisme s'impose, indépendamment de la réalisation de travaux soumis à autorisation.

<sup>(17)</sup> Article 107 du CWATUPE et articles D.IV.14 et suivants du CoDT.

<sup>(18)</sup> Anciennement, l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 5°, du CWATUPE.

<sup>(19)</sup> Le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, M.B., 12 février 1998, introduit en effet l'exigence d'un permis pour « transformer une construction existante, en ce compris la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou kots ».

<sup>(20)</sup> Sur cette évolution législative, voy. O. EVRARD, « Les changements d'affectation soumis à permis d'urbanisme : une synthèse des règles applicables dans les trois régions », *Amén.*, 2010, livre 4, p. 169.

Ainsi, depuis le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, la création d'un nouveau logement au sein d'une construction existante, visée à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 6°, du CWATUPE, implique en elle-même l'obtention d'un permis d'urbanisme, même si aucune atteinte n'est portée aux structures portantes de l'immeuble, à son volume ou à son aspect architectural.

Cette disposition concerne dorénavant toute création d'au moins un logement supplémentaire par rapport à la situation antérieure<sup>(21)</sup>, le Conseil d'État interprétant par ailleurs le texte du CWATUPE comme pouvant viser des studios, des flats ou des kots<sup>(22)</sup>.

Cette exigence est d'ailleurs reprise telle quelle dans le CoDT, en son article D.IV.4, 6°. Le nouveau Code définit même précisément la notion de « nouveau logement » comme le fait de « créer, avec ou sans actes et travaux, un nouvel ensemble composé d'une ou de plusieurs pièces, répondant au minimum aux fonctions de base de l'habitat à savoir cuisine, salle de bain ou salle d'eau, wc, chambre, occupé à titre de résidence habituelle ou de kot et réservé en tout ou en partie à l'usage privatif et exclusif d'une ou de plusieurs personnes qui vivent ensemble, qu'elles soient unies ou non par un lien familial ».

Si l'aménagement de kots est donc aujourd'hui très clairement visé par l'obligation d'obtention d'un permis d'urbanisme, il importe à l'aune des différentes évolutions législatives évoquées, de vérifier au cas par cas la date de création du nouveau logement afin de déterminer si un tel permis s'imposait ou non à ce moment-là<sup>(23)</sup>.

### C) MODIFICATION DE LA DESTINATION D'UN BIEN

Et cette démarche s'avère d'autant plus nécessaire que le CoDT ajoute désormais une troisième possibilité de conditionner l'aménagement d'un kot à l'obtention d'un permis d'urbanisme. À l'article D.IV.4, 7°, il reprend en effet la disposition qui était celle de l'article 84, 7°, du CWATUPE et visait de façon générale toute modification de la « destination de tout ou partie d'un bien pour autant que cette modification figure sur une liste arrêtée par le Gouvernement », en y insérant les termes suivants : « en ce compris par la création dans une construction existante d'un hébergement touristique ou d'une chambre occupée à titre de kot ».

Or, dans l'arrêté d'exécution du Code, le Gouvernement reprend dorénavant sur la liste des actes modificatifs de la destination d'un bien « l'utilisation en tant que chambre d'étudiant occupée à titre de kot, d'une ou plusieurs

(21) M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 360.

(22) C.E., 5 décembre 2013, *Stassen*, n° 225.725.

(23) M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 361.



pièces existantes»<sup>(24)</sup>. Étant donné la précision apportée à la fin de l'article D. IV.4 selon laquelle la création d'une seule chambre occupée à titre de kot chez l'habitant n'est pas soumise à permis, ce nouveau régime implique dès lors de façon indiscutable l'obtention d'un permis pour toute création de kot, sauf s'il s'agit d'une seule chambre chez l'habitant.

#### D) CONSÉQUENCES DE L'ABSENCE DE PERMIS D'URBANISME

S'il ne dispose pas d'un permis d'urbanisme, le propriétaire ne peut donc pas accomplir les actes envisagés et s'expose alors à des sanctions s'il les pose malgré tout. En cas d'infraction, il pourrait ainsi se voir imposer une sanction pénale, une mesure de réparation ou une proposition de transaction<sup>(25)</sup>.

En outre, l'absence de permis d'urbanisme peut entraîner une autre conséquence pour celui qui divise une habitation en petits logements destinés à la location. En effet, dans une telle situation, la sanction dépasse la matière de l'urbanisme puisque le propriétaire se retrouve dans l'impossibilité d'obtenir un permis de location, et donc de mettre certains types de logements en location<sup>(26)</sup>.

Ainsi, alors que les polices de l'urbanisme et du logement sont en principe indépendantes<sup>(27)</sup>, le législateur wallon a créé un lien entre elles en conditionnant, depuis un décret du 20 juillet 2005<sup>(28)</sup>, la délivrance d'un permis de location au respect des obligations urbanistiques.

L'article 10 du Code wallon du logement dispose désormais que pour pouvoir bénéficier d'un permis de location, «le logement doit (...) avoir été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme»<sup>(29)</sup>.

Le Collège communal peut donc refuser de délivrer un permis de location lorsqu'il est demandé pour un logement ayant été créé ou aménagé en violation des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme<sup>(30)</sup>.

<sup>(24)</sup> Article R.IV.4-1 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire du Code du développement territorial, *M.B.*, 3 avril 2017.

<sup>(25)</sup> Voy. articles 153 et suivants du CWATUPE, désormais remplacés par le Livre VII du CoDT.

<sup>(26)</sup> Pour plus d'informations sur le permis de location, voy. la section suivante «Police du logement», point b) «Mise en location de petits logements».

<sup>(27)</sup> C.E., 24 juin 2003, *Iserentant*, n° 120.877 ; N. BERNARD, «Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location», *Amén.*, 2005, livre 2, p. 106 ; N. BERNARD, «L'impact sur le contrat de bail des règles prises par les Régions en matière de salubrité, d'urbanisme et de performance énergétique. Position du problème», *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, salubrité, PEB)*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 18.

<sup>(28)</sup> Décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement, *M.B.*, 25 août 2005.

<sup>(29)</sup> Article 10 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, *M.B.*, 4 décembre 1998.

<sup>(30)</sup> N. BERNARD et L. THOLOMÉ, «Le permis de location à 20 ans ! Chronique de jurisprudence 1995-2015», *Échos log.*, 2015, livre 3, p. 37 ; O. EVRARD, *op. cit.*, p. 169 ; M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 361.

## 2) Police du logement

Outre les règles urbanistiques à observer afin de pouvoir subdiviser une maison unifamiliale, il importe également de respecter certaines exigences en termes de qualité et de salubrité.

Ainsi, comme pour tout logement situé en Wallonie, le propriétaire a l'obligation de respecter les critères régionaux de salubrité et de surpeuplement. À ce titre, on distingue les logements existants et les «logements à créer», qui font l'objet d'exigences complémentaires, en termes de superficie minimale notamment.

Dès lors, lorsqu'un propriétaire souhaite procéder à la subdivision de son bien, il doit observer les règles de cette seconde catégorie étant donné qu'il s'agit juridiquement d'en créer un nouveau.

Mais cela ne s'arrête pas là. En effet, lorsque la mise en location concerne de petits logements, le législateur wallon a jugé bon de renforcer encore les exigences à respecter, conditionnant la mise en location de ce type de bien à l'obtention d'un permis de location.

### A) CRITÈRES DE SALUBRITÉ ET DE SURPEUPLEMENT

En son article 2, le Code wallon du logement et de l'habitat durable exprime l'ambition de mettre en œuvre «le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles».

Pour ce faire, il charge le Gouvernement de déterminer une série de critères minimaux de salubrité qui concernent la stabilité, l'étanchéité, les installations électriques et de gaz, la ventilation, l'éclairage naturel, l'équipement sanitaire et l'installation de chauffage, la structure et la dimension du logement, la circulation au niveau des sols et des escaliers et, enfin, le risque lié à la présence de monoxyde de carbone<sup>(31)</sup>.

Il lui confie également la tâche de définir des critères de surpeuplement des logements, ceux-ci se rapportant «à la structure du logement et à sa dimension en fonction de la composition du ménage occupant»<sup>(32)</sup>.

#### 1. Critères généraux visant les logements existants

Le Gouvernement wallon s'est exécuté dans un arrêté du 30 août 2007<sup>(33)</sup>. Il a ainsi fixé de nombreux critères pour chacune des matières visées par le

<sup>(31)</sup> Article 3 du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>(32)</sup> Article 3bis du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>(33)</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1<sup>er</sup>, 19° à 22°bis, du Code wallon du logement, M.B., 30 octobre 2007.

Code que doit respecter tout logement situé en Wallonie, sous peine de faire l'objet d'une des mesures visées à l'article 7 du Code. Celles-ci, ordonnées par le bourgmestre après enquête réalisée par des fonctionnaires ou agents de l'administration désignés ou par des agents communaux agréés par le Gouvernement, peuvent aller jusqu'à l'interdiction d'occuper le logement.

Par ailleurs, en ce qui concerne le surpeuplement, le Gouvernement a fixé, à l'article 18 de son arrêté du 30 août 2007, des critères de superficie minimale à respecter par tout logement en fonction du nombre d'occupants. Ainsi, la surface habitable doit correspondre au minimum à 15 m<sup>2</sup> pour une personne, 28 m<sup>2</sup> pour deux et 33 m<sup>2</sup> pour trois, 5 m<sup>2</sup> s'ajoutant pour chaque personne supplémentaire.

Ces normes de superficie s'adressent également à l'ensemble des logements existants et concernent dès lors les logements issus d'une opération de subdivision préalable au 1<sup>er</sup> janvier 2008, date d'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement wallon et moment charnière pour la qualification de « logement existant ».

## 2. Critères spécifiques visant les logements à créer

Après le 1<sup>er</sup> janvier 2008, tout logement créé doit respecter une série de critères supplémentaires, la date d'introduction de la demande de permis d'urbanisme faisant foi<sup>(34)</sup>. Les biens issus de la division d'une maison unifamiliale postérieurement à cette date rentrent dans la qualification de « logement à créer » et doivent donc observer ces exigences complémentaires.

En effet, l'article 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007<sup>(35)</sup> dispose que « les logements construits ou créés par la restructuration ou la division d'un bâtiment après la date d'entrée en vigueur du présent arrêté » doivent respecter des prescriptions spécifiques : une superficie minimale de 24 m<sup>2</sup> ; une hauteur minimale sous plafond de 2,40 ou 2,20 m (2,10 m en cas de dérogation) ; une installation sanitaire comportant une douche ou une baignoire avec eau chaude et un wc intérieur ; le respect de l'éclairage naturel requis ; une inclinaison maximale limitée de l'escalier.

Le propriétaire souhaitant diviser son bâtiment en plusieurs logements devra donc non seulement observer l'ensemble des dispositions générales applicables à toute habitation, mais aussi respecter celles qui visent spécifiquement la subdivision d'immeuble postérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

<sup>(34)</sup> Article 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1<sup>er</sup>, 19° à 22°bis, du Code wallon du logement, M.B., 30 octobre 2007.

<sup>(35)</sup> Tel que remplacé par l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 précité, M.B., 19 mai 2009.

## B) MISE EN LOCATION DE PETITS LOGEMENTS

Face aux nombreux problèmes de salubrité rencontrés dans les petits logements issus de la division de maisons unifamiliales, les législateurs régionaux ont décidé d'intervenir en adoptant des dispositions propres à ce type de logement<sup>(36)</sup>.

En Région wallonne, ceux-ci sont donc non seulement soumis au respect des critères de salubrité et de surpeuplement, mais également à des règles procédurales et substantielles supplémentaires.

Ainsi, pour pouvoir mettre un petit logement en location, le propriétaire doit préalablement obtenir un permis de location.

### 1. Permis de location

Le permis de location constitue une autorisation administrative qui instaure une dimension préventive et systématique, jusqu'alors peu marquée, dans l'action des autorités administratives en matière de logement<sup>(37)</sup>. En effet, il doit être obtenu par toute personne souhaitant mettre en location certains types de logement, de façon à contrôler *a priori* la qualité des biens destinés au marché locatif.

En Région wallonne, le système du permis de location a été créé par un décret du 6 avril 1995<sup>(38)</sup>, avant d'être remplacé par les articles 9 à 13 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, institué par le décret du 29 octobre 1998. Le dispositif a connu quelques évolutions au fil du temps, mais reste identique sur le principe<sup>(39)</sup>.

#### a. Champ d'application

L'article 9 du Code wallon du logement et de l'habitat durable précise quels sont les biens qui doivent faire l'objet d'un permis de location pour pouvoir être loués. Il s'agit des logements collectifs et des petits logements individuels loués ou mis en location à titre de résidence principale.

Le Code définit le logement collectif comme «le logement dont au moins une pièce d'habitation ou un local sanitaire est utilisé par plusieurs ménages»<sup>(40)</sup>, la notion de ménage étant entendue comme «la personne seule ou plusieurs

<sup>(36)</sup> N. BERNARD et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 13.

<sup>(37)</sup> D. DEOM, «Le permis de location», *Baux: actualité législative et jurisprudentielle*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 114.

<sup>(38)</sup> Décret du 6 avril 1995 concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale, M.B., 4 juillet 1995.

<sup>(39)</sup> Sur ces évolutions législatives, voy. L. JANDRAIN, *op. cit.*, pp. 43 et 44.

<sup>(40)</sup> Article 1<sup>er</sup>, 6°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

personnes unies ou non par des liens de parenté et qui vivent habituellement ensemble au sens de l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques»<sup>(41)</sup>.

Le petit logement individuel, de son côté, correspond au «logement individuel dont la superficie habitable ne dépasse pas 28 m<sup>2</sup>»<sup>(42)</sup>.

Par un décret du 15 mai 2003<sup>(43)</sup>, le législateur wallon a étendu cette obligation aux kots d'étudiants, même lorsque ces derniers ne sont pas domiciliés dans le logement. Le régime qui leur est applicable s'écarte toutefois sur certains points de celui applicable aux autres biens concernés par un permis de location<sup>(44)</sup>. La principale différence réside dans le fait que les kots déjà occupés par des étudiants avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 ne peuvent essuyer un refus de permis justifié par une superficie habitable inférieure à celle exigée par les critères de salubrité<sup>(45)</sup>. Dans ce cas, le logement devra toutefois être loué exclusivement à des étudiants.

Relevons encore, en ce qui concerne le champ d'application du permis de location, qu'il ne s'applique pas aux «logements situés dans le bâtiment où le bailleur a établi sa résidence principale et qui sont loués ou mis en location à deux ménages au plus, pour autant que le nombre total d'occupants des biens loués ne dépasse pas quatre personnes»<sup>(46)</sup>.

## b. Procédure

La commune joue un rôle important dans la mise en œuvre du permis de location<sup>(47)</sup>. Elle est non seulement l'autorité compétente pour délivrer ou refuser l'autorisation administrative, mais aussi celle qui constate les éventuelles infractions.

Ainsi, selon l'article 11 du Code wallon du logement et de l'habitat durable, la demande de permis de location doit être introduite auprès du Col-

<sup>(41)</sup> Article 1<sup>er</sup>, 28°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>(42)</sup> Article 1<sup>er</sup>, 5°, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>(43)</sup> Décret du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet 2003.

<sup>(44)</sup> Pour un exposé complet des particularités du régime applicable aux kots d'étudiants, voy. S. FONTAINE, «Le permis de location étendu aux kots d'étudiants», *Échos log.*, 2004, livre 3, p. 116.

<sup>(45)</sup> Article 18, § 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1<sup>er</sup>, 19° à 22°bis, du Code wallon du logement, *M.B.*, 30 octobre 2007.

<sup>(46)</sup> Article 9, alinéa 2, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>(47)</sup> L. JANDRAIN, *op. cit.*, p. 46; pour les conditions d'agrément, voy. les articles 3 et 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 16 septembre 2004.

lège communal, accompagnée d'une attestation de conformité délivrée par un enquêteur<sup>(48)</sup> agréé par le ministre wallon du logement.

L'attestation n'est octroyée que si le logement respecte les conditions posées par l'article 10 du même Code. Celui-ci impose de respecter les critères de salubrité et de superficie minimale habitable fixés par le Gouvernement dans l'arrêté du 30 août 2007 précité, l'obligation d'équipement en matière de détecteurs d'incendie, ainsi que les règlements communaux en matière de salubrité et de sécurité incendie<sup>(49)</sup>. Il exige également de garantir l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée<sup>(50)</sup> et de disposer du certificat de performance énergétique du bâtiment lorsque ce certificat est exigé par la législation en la matière. Enfin, comme évoqué précédemment<sup>(51)</sup>, le logement doit avoir été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

C'est donc le bailleur qui doit faire vérifier son logement par une personne agréée qui lui délivrera l'attestation, par rapport à laquelle le Collège communal ne semble disposer d'aucune marge d'appréciation<sup>(52)</sup>.

Le permis, une fois délivré, est valable pour une durée de cinq ans, ce qui suppose l'introduction d'une nouvelle demande à cette échéance<sup>(53)</sup>.

### c. Contrôle

Le logement ne doit pas uniquement respecter les conditions de salubrité au moment de la mise en location, il doit le faire durant toute la durée du permis. La commune partage avec les autorités régionales la compétence de vérifier

<sup>(48)</sup> Selon l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, les personnes habilitées à exercer cette mission sont soit des fonctionnaires communaux des niveaux A, B, C et D qui ont une qualification technique en matière de bâtiment et de construction, soit un architecte, un ingénieur civil architecte, un ingénieur civil en construction, un ingénieur industriel en construction, un ingénieur technicien en construction ou un géomètre-expert immobilier.

<sup>(49)</sup> Pour la Ville de Liège, il s'agit du règlement du 17 octobre 1994 relatif aux normes de sécurité et de salubrité applicables aux immeubles susceptibles d'accueillir des logements individuels et/ou collectifs.

<sup>(50)</sup> Notamment par un système de fermeture à clé des locaux à usage individuel et par des boîtes aux lettres fermant à clé, à l'exception des logements dont la vocation principale est l'hébergement d'étudiants. Notons que ces règles peuvent engendrer des effets pervers, comme la multiplication anarchique des boîtes aux lettres en saillie sur les façades de certains immeubles, à Liège comme ailleurs, et ce alors qu'aucun règlement communal de la Ville ne traite spécifiquement de la question.

<sup>(51)</sup> Voy. la section précédente « Police de l'urbanisme », point c) « Conséquences de l'absence de permis d'urbanisme ».

<sup>(52)</sup> Au sujet du caractère lié de cette compétence, voy. D. DEOM, *op. cit.*, p. 123.

<sup>(53)</sup> Article 11, *in fine*, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

si tel est bien le cas, de même que celle de s'assurer que tous les logements loués rentrant dans les conditions du permis de location disposent bien de celui-ci<sup>(54)</sup>.

À cette fin, elles peuvent toutes deux mandater, sur plainte ou d'initiative, des fonctionnaires afin qu'ils effectuent une visite de contrôle<sup>(55)</sup>. À l'issue du contrôle, un rapport est dressé et communiqué au bailleur, à la commune et à l'administration<sup>(56)</sup>.

Lorsque le logement ne répond plus aux critères d'octroi du permis, le Collège communal, ou à défaut le Gouvernement wallon, met en demeure le bailleur de se mettre en ordre dans un délai de quarante-huit heures à six mois, sans quoi il peut décider du retrait du permis de location<sup>(57)</sup>.

L'efficacité de cette procédure de contrôle dépend nécessairement de l'implication des autorités dans la mise en œuvre du dispositif<sup>(58)</sup>. Cependant, et même si de nombreux logements doivent encore s'y conformer, le permis de location a le mérite d'avoir enrayé certains abus que l'on pouvait rencontrer dans les années '90<sup>(59)</sup>.

Toujours est-il que le permis de location constitue un véritable levier que les communes wallonnes peuvent actionner afin d'encadrer la subdivision d'immeubles unifamiliaux. Elles sont ainsi tout à fait libres, en fonction des objectifs politiques qu'elles se fixent, de consacrer ou non des moyens importants au contrôle du respect des obligations légales en la matière.

## 2. Conséquences de l'absence ou du retrait de permis de location

L'arme que constitue le permis de location est d'autant plus puissante qu'en cas d'absence ou de retrait de cette autorisation, non seulement le logement ne peut se retrouver sur le marché locatif, mais les conséquences du non-respect de cette interdiction peuvent être importantes et multiples. En effet, les sanctions auxquelles s'expose le propriétaire récalcitrant sont d'ordre pénal, administratif, voire civil.

<sup>(54)</sup> Pour de plus amples développements, voy. N. BERNARD, «Un 'permis de location' qui, contrairement à ce que son intitulé laisse croire, n'est (théoriquement) pas une condition de mise en location», *J.J.P.*, 2004, livre 1-2, p. 93.

<sup>(55)</sup> Voy. les articles 16 et s. de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 16 septembre 2004.

<sup>(56)</sup> Article 19 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 16 septembre 2004.

<sup>(57)</sup> Article 13 du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>(58)</sup> L. JANDRAIN, *op. cit.*, p. 46.

<sup>(59)</sup> *Ibid.*, p. 44.

### a. Sanctions pénales

Sur le plan pénal, le propriétaire qui met son bien en location sans permis encourt, en fonction de la gravité du manquement et de la récidive éventuelle, une amende allant de 500 à 50.000 euros et un emprisonnement de huit jours à un an<sup>(60)</sup>. Les poursuites pénales dépendent cependant de la bonne volonté du Parquet qui, selon certains observateurs aguerris<sup>(61)</sup>, n'en entament généralement pas dans ce domaine. À ce sujet, notons que le ministère public se refuse à tout commentaire sur les raisons de ce désintérêt, arguant de la confidentialité nécessaire en matière de politique criminelle.

### b. Sanctions administratives

Pour solutionner ce problème d'effectivité de la sanction, un article 13bis a été inséré dans le Code wallon du logement entre 2003 et 2009, permettant au bourgmestre d'interdire l'accès ou l'occupation du logement concerné<sup>(62)</sup>. Cette disposition était toutefois radicale puisqu'elle s'appliquait dès que le logement ne répondait plus à l'ensemble des critères de salubrité et posait donc problème du fait des conséquences négatives qu'elle engendrait pour le locataire, contraint de quitter le logement alors qu'il se trouvait déjà souvent dans une situation précaire<sup>(63)</sup>. Elle a donc été supprimée par un décret du 30 avril 2009<sup>(64)</sup>. Une sanction similaire a cependant été réinstaurée à l'article 13, alinéa 3, du Code mais dans un cadre plus restrictif puisqu'elle est limitée aux «manquements qui le requièrent» et ne s'applique donc plus automatiquement en cas de retrait du permis de location<sup>(65)</sup>.

Entre-temps, le législateur wallon a également prévu un mécanisme alternatif permettant de faire peser le poids de la sanction sur les seules épaules du bailleur négligeant<sup>(66)</sup>. En effet, selon l'article 200bis du Code<sup>(67)</sup>, des sanctions administratives peuvent dorénavant lui être infligées si le Ministère public ne le poursuit pas dans un délai de deux mois suivant la réception d'un constat

<sup>(60)</sup> Pour le détail des sanctions pénales applicables, voy. N. BERNARD, «Un 'permis de location'...», *op. cit.*, p. 93.

<sup>(61)</sup> L. JANDRAIN, *op. cit.*, p. 44.

<sup>(62)</sup> L'article 13bis du Code wallon du logement, inséré par le décret du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, M.B., 1<sup>er</sup> juillet 2003, disposait en effet: «En l'absence ou en cas de retrait d'un permis de location, le bourgmestre, ou, en cas d'inaction de ce dernier dans un délai raisonnable, le Gouvernement, peut interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés».

<sup>(63)</sup> L. JANDRAIN, *op. cit.*, p. 44; N. BERNARD et L. THOLOMÉ, *op. cit.*, p. 39.

<sup>(64)</sup> Décret du 30 avril 2009 portant des dispositions en matière de logement et d'énergie, M.B., 18 juin 2009.

<sup>(65)</sup> Voy. N. BERNARD et L. THOLOMÉ, *op. cit.*, p. 34.

<sup>(66)</sup> L. JANDRAIN, *op. cit.*, p. 44.

<sup>(67)</sup> Inséré par le décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement, M.B., 25 août 2005.



d'infraction<sup>(68)</sup>. Le montant de l'amende varie de 500 à 12.500 euros par logement en fonction de la gravité du manquement<sup>(69)</sup>.

### c. Sanctions civiles

Par ailleurs, alors que rien de tel n'est prévu dans le Code, la doctrine<sup>(70)</sup> et la jurisprudence<sup>(71)</sup>, dans leur majorité, attribuent à l'absence de permis de location des conséquences importantes sur le plan civil puisqu'elles considèrent qu'un tel défaut impacte directement la relation entre le bailleur et le locataire en entraînant la nullité absolue du bail.

Ainsi, bien que le permis de location ne constitue en principe pas une condition supplémentaire en tant que telle de mise en location, on ne peut exclure le fait d'être en présence d'une telle condition, « tacite mais tangible »<sup>(72)</sup>.

En effet, au regard des conséquences potentiellement très préjudiciables auxquelles s'expose le propriétaire ne respectant pas les formalités imposées par le permis de location lorsque c'est nécessaire, en cas de subdivision d'immeuble notamment, il a tout intérêt à s'y conformer lorsqu'il envisage de réaliser ce type d'opération. À charge pour la commune de consacrer les moyens nécessaires au contrôle du respect de ces obligations.

## II. MESURES PROPRES AUX COMMUNES

Dans leur lutte contre la prolifération des petits logements, de nombreuses communes ne se sont pas contentées d'appliquer et de mettre en œuvre les dispositions régionales évoquées dans le précédent chapitre et pour lesquelles elles disposent d'une certaine marge de manœuvre. Certaines ont notamment « succombé à la tentation d'adopter des règlements communaux prévoyant des normes plus sévères que celles édictées par le Gouvernement wallon »<sup>(73)</sup> (A).

<sup>(68)</sup> Article 200bis, § 4, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>(69)</sup> Article 200bis, § 2, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>(70)</sup> Voy. ce qu'en disent D. DEOM, *op. cit.*, pp. 131 et 132; N. BERNARD et L. THOLOMÉ, *op. cit.*, pp. 40 et 41; N. BERNARD, « Un 'permis de location'... », *op. cit.*, pp. 96 à 99; N. BERNARD, « Conséquences civiles... », *op. cit.*, pp. 97 à 104; voy. cependant une opinion plus nuancée de J. VAN MEERBEECK, « Le juge et l'ordre public: libres propos quant à l'impact des normes régionales sur le bail à l'aune de la théorie des nullités », *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, insalubrité, PEB)*, sous la direction de N. BERNARD, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 182.

<sup>(71)</sup> J.P. Bruxelles, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, 118, note M. DAMBRE; J.P. Tournai, 3 janvier 2001, *Échos log.*, 2001, p. 81; J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 79; J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002/12, p. 513; J.P. Namur, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002/3, p. 118; J.P. Namur, 4 septembre 2009, *J.J.P.*, 2010, p. 1870; J.P. Nivelles, 23 décembre 2011, *Res jur. imm.*, 2013, p. 244; J.P. Nivelles, 31 mai 2013, *Res jur. imm.*, 2013, p. 244.

<sup>(72)</sup> N. BERNARD, « Un 'permis de location'... », *op. cit.*, p. 98.

<sup>(73)</sup> N. BERNARD et L. THOLOMÉ, *op. cit.*, p. 34.

Toutefois, face à la remise en cause de la validité de ceux-ci, certaines autorités locales ont préféré opter pour des directives non contraignantes encadrant la délivrance des permis d'urbanisme (B). Enfin, une série de communes a utilisé l'instrument fiscal afin de limiter la subdivision d'immeubles (C).

## A. Règlements communaux

Nous l'avons vu, la Région wallonne définit les normes de superficie minimale habitable des logements de façon exhaustive<sup>(74)</sup>. Elle le fait par le biais des critères de salubrité et de surpeuplement que le législateur a fixés au sein du Code wallon du logement et de l'habitat durable<sup>(75)</sup> et que le Gouvernement a précisés dans un arrêté d'exécution du 30 août 2007<sup>(76)</sup>.

Or, un moyen privilégié utilisé par les communes pour lutter contre la subdivision d'immeubles en petits logements consiste justement à imposer des règles plus strictes en termes de superficie.

Le pouvoir de régler la police spéciale du logement relevant de la compétence de la Région<sup>(77)</sup>, sauf habilitation expresse de la commune par celle-ci<sup>(78)</sup>, la question qui se pose dès lors est de savoir dans quelle mesure et par quel biais une autorité communale peut prendre un règlement adoptant des normes plus sévères que les dispositions régionales.

Ainsi, deux moyens juridiques ont été exploités par les communes pour tenter d'arriver à leurs fins : le règlement sur l'insalubrité et le règlement d'urbanisme. Analysons-les successivement.

### 1) Règlement sur l'insalubrité

Étant donné que le Code wallon du logement ne charge pas les communes de déterminer les critères de salubrité des logements, la seule possibilité pour celles-ci d'agir en la matière repose sur la compétence générale de police que la Nouvelle loi communale octroie au bourgmestre<sup>(79)</sup>. Elle précise en effet, en son article 135, § 2, que les communes « ont pour mission de faire jouir les habitants

<sup>(74)</sup> N. BERNARD, « La question de la superficie minimale au croisement des polices du logement et de l'urbanisme (ou : les communes ont-elles le droit de prendre un règlement renforçant les exigences régionales et une directive limitant les subdivisions d'immeuble ? ) », *Échos log.*, 2015, livre 2, p. 3.

<sup>(75)</sup> Article 3bis du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>(76)</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1<sup>er</sup>, 19° à 22°bis, du Code wallon du logement, M.B., 30 octobre 2007.

<sup>(77)</sup> C.E., 28 avril 1966, *Baetens et Beernaert*, n° 11.779 ; C.E., 26 janvier 2005, *Leroy et Postiau*, n° 139.837.

<sup>(78)</sup> N. BERNARD, « Les interactions (insoupçonnées) des polices du logement et de l'urbanisme », *Amén.*, 2015, livre 3, p. 155.

<sup>(79)</sup> N. BERNARD et L. THOLOMÉ, *op. cit.*, p. 34.

des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics»<sup>(80)</sup>.

Les pouvoirs locaux ont donc tenté d'utiliser cette base juridique pour imposer des normes de superficie supérieures aux exigences régionales.

Cependant, le Conseil d'État limite strictement cette compétence aux questions d'hygiène ou de santé publique<sup>(81)</sup>. Selon une jurisprudence constante en effet, la notion d'insalubrité visée à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale «doit être appréciée en fonction de critères d'hygiène: l'habitation insalubre est celle dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation, celle qui, étant un foyer d'infection ou ne répondant plus à ce qui est considéré comme étant aujourd'hui le strict minimum en matière d'hygiène, menace non seulement la santé d'éventuels occupants mais aussi la santé publique en général»<sup>(82)</sup>.

Dès lors, suivant cette définition de l'insalubrité, différente de son acception au sein de la police spéciale du logement, le Conseil d'État affirme que l'imposition d'une superficie minimale habitable ne rentre pas dans le champ d'application de la compétence générale communale en matière de salubrité<sup>(83)</sup>. La question de la surpopulation serait en effet éloignée des questions d'hygiène et de santé publique<sup>(84)</sup>. Il en découle qu'un règlement communal allant dans ce sens et fondé sur cette justification sera censuré par la haute juridiction administrative.

Citons, à titre d'exemple, le cas de la Ville de Dinant qui avait, sur base de sa compétence de police générale en matière de salubrité, pris un règlement prescrivant des normes de superficie des logements près de deux fois plus strictes que celles imposées par la Région, avant de le voir être annulé par le Conseil d'État<sup>(85)</sup>.

<sup>(80)</sup> Article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988, ratifié par la loi du 26 mai 1989, *M.B.*, 3 septembre 1988.

<sup>(81)</sup> Sur cette question, voy. N. BERNARD, «La question de la superficie minimale...», *op. cit.*, p. 4; P. VERSAILLES, «La lutte contre les logements insalubres à travers la jurisprudence du Conseil d'État», *Échos log.*, 2008, n° 4, pp. 31 et s.; B. HUBEAU, «De hiërarchie tussen federale, gewestelijke en gemeentelijke regelgeving voor de woonkwaliteit», *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. BERNARD et G. DE PAUW, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 1 et s.; C. THIEBAUT, «Les logements, objets des polices administratives générale et spéciales», *Échos log.*, 2015, livre 2, p. 25.

<sup>(82)</sup> C.E., 22 mars 1985, *Bidoul*, n° 25.152; C.E., 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215; C.E., 26 janvier 2005, *Leroy et Postiau*, n° 139.837.

<sup>(83)</sup> C.E., 7 octobre 1997, *Modica*, n° 68.650; C.E., 21 février 2002, *Dejardin*, n° 103.845; C.E., 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215.

<sup>(84)</sup> D. DEOM et C. MOLITOR, «Les pouvoirs de police générale des communes appliqués aux immeubles bâtis», *Rev. dr. commun.*, 2013/3, p. 6.

<sup>(85)</sup> C.E., 27 mars 2002, *Rosier*, n° 105.215. Pour plus de détails sur cette affaire, voy. N. BERNARD, «Les interactions...», *op. cit.*, p. 155.

La seule porte de sortie possible pour les pouvoirs locaux qui souhaiteraient tout de même édicter ce type de règlement paraît être de «démontrer précisément en quoi des logements trop petits seraient susceptibles de constituer des sources de nuisances sanitaires ou porteraient atteinte à la sécurité publique»<sup>(86)</sup>. Mais cette entreprise semble toutefois très délicate, ce qui explique sans doute pourquoi de nombreuses communes ont privilégié d'autres types d'actions pour lutter contre la subdivision d'immeubles.

## 2) Règlement d'urbanisme

Ainsi, un autre instrument auquel certaines d'entre elles ont tenté de recourir repose sur leur compétence en matière d'urbanisme. Ces communes ont donc adopté un règlement d'urbanisme imposant des normes de superficie des logements plus sévères que celles prescrites par la Région.

Cependant, cette technique, plus lourde au niveau procédural puisqu'elle suppose notamment la réalisation d'une enquête publique<sup>(87)</sup>, est également sujette à débat à deux niveaux : celui de la compétence communale pour prendre un tel règlement et celui de la possibilité pour ce dernier d'imposer des normes plus strictes que les dispositions régionales.

Notons par ailleurs que l'entrée en vigueur récente du nouveau CoDT, remplaçant les règlements régionaux et communaux par des «guides d'urbanisme», à valeur indicative en ce qui concerne le guide communal, rebat les cartes en la matière. Une analyse concrète des éventuelles nouvelles possibilités d'action que cela engendre mériterait certainement de longs développements qu'il nous est impossible de réaliser dans le cadre de cette contribution. Nous nous concentrerons dès lors sur les problématiques soulevées sous l'empire du CWATUPE, dont l'évocation reste juridiquement instructive, notamment en termes de compétences.

### A) COMPÉTENCE DE LA COMMUNE

La première source de questionnement quant à la validité d'un règlement d'urbanisme en la matière concerne la compétence de la commune. En effet, il est généralement admis que la police de l'urbanisme présente un caractère externe, tandis que celle du logement est, au contraire, interne<sup>(88)</sup>. Cela signifie que l'urbanisme traite du «bon aménagement des lieux, là où la politique du logement a plutôt égard à l'habitabilité du bien»<sup>(89)</sup>.

<sup>(86)</sup> N. BERNARD, «La question de la superficie minimale...», *op. cit.*, p. 4.

<sup>(87)</sup> M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op. cit.*, p. 336.

<sup>(88)</sup> N. BERNARD, «La question de la superficie minimale...», *op. cit.*, p. 4.

<sup>(89)</sup> N. BERNARD, «Les interactions...», *op. cit.*, p. 155.

Toucher à la superficie minimale des biens par le biais de la politique de l'urbanisme reviendrait donc, pour les communes, à empiéter sur celle du logement, que la Région exerce de façon exhaustive en ce qui concerne la surface habitable.

Les seuls éléments relevant de l'urbanisme auxquels la superficie pourrait éventuellement être rattachée sont la densité d'occupation ou encore la menace que représenteraient ces petits logements pour la « gestion qualitative du cadre de vie »<sup>(90)</sup>. Autant dire qu'il paraît donc extrêmement difficile d'établir un lien entre la question de la superficie et la police de l'urbanisme, ce qui permettrait d'octroyer aux communes une compétence potentielle en la matière.

En outre, lorsque l'on analyse les compétences attribuées explicitement par le CWATUPE à la Région et aux communes, on ne trouve pas trace de la superficie minimale des logements. En effet, concernant l'autorité régionale, le Code évoque plutôt la « conservation, la solidité et la beauté des constructions (...) ainsi que leur sécurité »<sup>(91)</sup>. Au sujet des pouvoirs locaux, il parle uniquement de « prescriptions relatives à l'implantation, à la hauteur et aux pentes des toitures, aux matériaux d'élévation et de couverture, ainsi qu'aux baies et ouvertures »<sup>(92)</sup>. Le nouveau CoDT ne fait pas plus référence à la superficie minimale<sup>(93)</sup>. Selon une doctrine avertie, il faut donc en conclure que cette question n'a pas sa place en matière d'urbanisme<sup>(94)</sup>.

À cela s'ajoute la jurisprudence constante du Conseil d'État qui affirme que les règlements communaux d'urbanisme « ne peuvent contenir de règles concernant l'utilisation que le propriétaire envisage pour l'immeuble en fonction de la destination de celui-ci et ne peuvent notamment interdire que l'immeuble soit intérieurement aménagé de manière à pouvoir servir d'habitation à plus d'une famille »<sup>(95)</sup>.

Imposer une superficie minimale des logements en vertu de la police de l'urbanisme semble donc pour le moins sujet à caution et constitue dès lors une entreprise risquée pour les communes qui voudraient s'y essayer.

## B) DEGRÉ DE SÉVÉRITÉ

Par ailleurs, en supposant même que la compétence communale en la matière soit reconnue, il n'est pas du tout certain que les pouvoirs locaux soient habilités à édicter des normes plus sévères en termes de superficie minimale habitable que celles établies par le pouvoir régional.

<sup>(90)</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, du CWATUPE, cité par N. BERNARD, « Les interactions... », *op. cit.*, p. 155.

<sup>(91)</sup> Article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du CWATUPE.

<sup>(92)</sup> Article 78, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1<sup>o</sup>, du CWATUPE.

<sup>(93)</sup> Article D.III.2, §1<sup>er</sup>, du CoDT.

<sup>(94)</sup> N. BERNARD, « La question de la superficie minimale... », *op. cit.*, p. 5.

<sup>(95)</sup> C.E., 30 juin 1964, *Ville de Gand*, n° 10.750, cité par N. BERNARD, « La question de la superficie minimale... », *op. cit.*, p. 5.

En effet, l'article 78, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du CWATUPE dispose que les règlements communaux d'urbanisme « complètent, le cas échéant, les prescriptions des règlements régionaux d'urbanisme et ne peuvent y déroger ». Cette disposition engendre plusieurs incertitudes.

Tout d'abord, un premier questionnement concerne le fait qu'aucun règlement régional d'urbanisme n'a été adopté en matière de superficie minimale des logements en Wallonie<sup>(96)</sup>. Il est dès lors légitime de se demander si la commune a le pouvoir d'adopter un règlement communal censé compléter un règlement régional qui n'existe pas.

Si la question n'est pas totalement tranchée, la compétence réglementaire du conseil communal ne serait pas conditionnée « à l'existence préalable d'un règlement régional d'urbanisme, qu'il s'agirait uniquement de compléter »<sup>(97)</sup>. En effet, cette faculté de le compléter ne serait actionnée que « le cas échéant »<sup>(98)</sup>. À suivre cette conception, il y aurait donc bel et bien une place pour le pouvoir municipal en la matière, même en l'absence de règlement régional d'urbanisme.

Ensuite, une autre question soulevée par la doctrine concerne la signification à donner au terme « compléter ». À ce sujet, deux thèses s'opposent<sup>(99)</sup>. Pour les uns, il s'agit uniquement de la possibilité d'ajouter un critère neuf à ceux déjà édictés par la Région. Pour les autres, cela permet au contraire aux communes d'accroître les exigences existantes.

Ainsi, les défenseurs de la première théorie estiment qu'un accroissement des standards régionaux risque de les rendre sans objet, tandis que la création de nouveaux critères n'enlève rien à leur substance<sup>(100)</sup>. De ce point de vue, les règlements communaux d'urbanisme ne sont dès lors pas habilités à édicter des normes plus sévères.

Les tenants de la seconde thèse affirment en revanche qu'interdire aux communes de relever les normes régionales revient à leur retirer toute compétence en la matière, alors que celle-ci donne justement corps au principe bien connu selon lequel la loi particulière que constitue le règlement communal prime sur la règle générale qu'incarne le règlement régional<sup>(101)</sup>. Ils ajoutent que le Conseil d'État semble avoir adopté ce raisonnement puisqu'il a déjà validé

<sup>(96)</sup> Pour prendre connaissance des cinq règlements régionaux existants, voy. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *op. cit.*, pp. 331 et s.

<sup>(97)</sup> N. BERNARD, « La question de la superficie minimale... », *op. cit.*, p. 6.

<sup>(98)</sup> Article 78, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, *in fine*, du CWATUPE.

<sup>(99)</sup> Pour un exposé détaillé sur le sujet, voy. N. BERNARD, « Les interactions... », *op. cit.*, p. 156.

<sup>(100)</sup> F. LAMBOTTE, « Les communes, la lutte contre l'insalubrité et le Code bruxellois du logement », *Rev. dr. commun.*, 2006, n° 2, p. 18.

<sup>(101)</sup> N. BERNARD, « La question de la superficie minimale... », *op. cit.*, p. 5, faisant référence à P. NIHOUL, « Les règlements d'urbanisme », *R.P.D.B.*, v° « Urbanisme et environnement », Compl. X, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 928.

des règlements communaux imposant des normes de sécurité anti-incendie plus strictes que celles établies par la Région<sup>(102)</sup>.

Quoi qu'il en soit, si les communes avaient tout intérêt, sous l'empire du CWATUPE, à se montrer prudentes dans l'utilisation de l'outil réglementaire pour accroître les exigences wallonnes de superficie minimale des logements, cette possibilité semble encore plus compromise aujourd'hui, en raison de la valeur purement indicative des nouveaux guides communaux d'urbanisme introduits par le CoDT, qui ne peuvent donc en aucun cas primer ou aller à l'encontre des dispositions réglementaires régionales.

## B. Directives communales

Face à la mise en cause de la validité des règlements communaux imposant une surface minimale supérieure aux normes de la Région, certaines communes recourent plutôt, dans leur lutte contre la subdivision de maisons unifamiliales, à des directives non contraignantes.

Celles-ci sont tantôt appelées « recommandations », tantôt « directives », ou encore « ligne(s) de conduite » et ont pour objectif commun d'encadrer la délivrance des permis d'urbanisme, nécessaires en cas de création de nouveaux logements dans une construction existante<sup>(103)</sup>.

Toutefois, si ce type d'outil séduit un nombre croissant de communes, lui non plus ne constitue pas la panacée, en raison notamment de l'absence de valeur réglementaire qui le caractérise et des interrogations que cela suscite en matière de respect du droit de propriété.

### 1) Quelques exemples

Parmi les localités, qui sont de plus en plus nombreuses à opter pour cette solution tant en Région wallonne qu'en Région bruxelloise, se retrouvent des villes importantes mais aussi de plus petites communes.

Le Collège communal de Charleroi a ainsi adopté en 2007 une « directive d'analyse des demandes de permis d'urbanisme visant la division d'immeubles en plusieurs logements »<sup>(104)</sup>. Celle-ci, actualisée le 21 mai 2013 puis le 8 décembre 2015, interdit la subdivision d'une maison dont la superficie totale des niveaux habitables est inférieure à 200 m<sup>2</sup> bruts (murs compris). Au-delà, la division est autorisée mais à condition de respecter certaines règles<sup>(105)</sup>. En

<sup>(102)</sup> C.E., 12 novembre 2012, *Syndicat national des propriétaires et copropriétaires*, n° 221.339.

<sup>(103)</sup> Voy. ce qui en a été dit au Chapitre I, Section B, point 1) « Police de l'urbanisme ».

<sup>(104)</sup> Document disponible sur <http://www.charleroi.be/node/92>, consulté le 2 avril 2016; voy. également N. BERNARD, « Les interactions... », *op. cit.*, p. 158.

<sup>(105)</sup> Parmi celles-ci, on relèvera notamment l'obligation d'avoir un seul logement au rez-de-chaussée sauf si celui-ci fait plus de 120 m<sup>2</sup>, ou encore une surface minimale de 60 m<sup>2</sup> pour les appartements créés et de 30 m<sup>2</sup> pour les studios.

outre, des règles particulières concernent les kots d'étudiants, loués à des personnes devant impérativement suivre des études supérieures sur le territoire de la Ville de Charleroi<sup>(106)</sup>.

Le Collège communal de Namur a également adopté récemment, en date du 3 juillet 2015, une « ligne de conduite sur la division d'immeubles existants en plusieurs logements »<sup>(107)</sup>. Elle interdit à son tour toute subdivision de maison unifamiliale dont la superficie brute habitable est inférieure à 180 m<sup>2</sup>. Au-delà, une division peut être envisagée mais dans le respect d'une série de recommandations dont l'obligation de maintenir un logement familial<sup>(108)</sup> de qualité au rez-de-chaussée et au premier étage, avec la jouissance du jardin, et ce dans le volume principal existant.

Un autre exemple intéressant en Région wallonne est celui de la commune de Sambreville, où le Collège communal a adopté une directive similaire le 21 février 2013<sup>(109)</sup>. Celle-ci prévoit, en matière de division d'immeubles, qu'un seul logement peut être aménagé par étage, à moins que le niveau présente une superficie supérieure à 120 m<sup>2</sup>. Elle interdit par ailleurs l'aménagement de kots d'étudiants<sup>(110)</sup>.

Enfin, notons que le Conseil communal de Visé, sur base de sa compétence de police en matière d'urbanisme, a adopté, dès le 29 mai 2007, une « prise de position relative à la création de petits logements »<sup>(111)</sup>. Tout en revêtant une valeur indicative, celle-ci a pour objectif de maintenir, lors de la division d'un immeuble unifamilial, le caractère familial d'au moins une partie de la construction. En outre, chaque logement nouvellement créé doit respecter une superficie minimale habitable de 40 m<sup>2</sup>, majorée en fonction du nombre d'habitants.

## 2) Valeur normative

Une question importante qui se pose toutefois par rapport à ces mesures adoptées par les communes est celle de leur valeur juridique. En effet, il est légitime de se demander si, dans l'exercice de leur pouvoir de police administrative

<sup>(106)</sup> Ce type de logement doit obligatoirement respecter une superficie d'au moins 12 m<sup>2</sup> nets (murs non compris) et être accompagné d'une salle commune de minimum 24 m<sup>2</sup> pour un ensemble de 6 kots, superficie qui doit ailleurs être augmentée de 4 m<sup>2</sup> pour chaque kot supplémentaire.

<sup>(107)</sup> Document disponible sur [http://www.ville.namur.be/files/files/themes/Social\\_sante\\_logement/15\\_07\\_03\\_ligne\\_conduite\\_petits\\_logements.pdf](http://www.ville.namur.be/files/files/themes/Social_sante_logement/15_07_03_ligne_conduite_petits_logements.pdf), consulté le 2 avril 2016.

<sup>(108)</sup> Il s'agit d'un logement de trois chambres ou plus.

<sup>(109)</sup> Document disponible sur <http://www.sambreville.be/ma-commune/services-communaux/logement/directives-urbanistiques-construction-ou-transformation-de-logement>, consulté le 2 avril 2016.

<sup>(110)</sup> Sauf si la demande émane d'une institution d'enseignement supérieur dans un rayon de 500 mètres autour de l'institution ou à proximité de transports en commun la desservant facilement.

<sup>(111)</sup> Document disponible sur <http://www.vise.be/ma-commune/services-communaux/urbanisme/urbanisme-info/legislation-en-vigueur-en-matiere-d2019urbanisme-1>, consulté le 2 avril 2016.



en matière urbanistique, les autorités locales peuvent restreindre de la sorte leur propre pouvoir d'appréciation quant à la délivrance d'un permis<sup>(112)</sup>.

La réponse du Conseil d'État est limpide: l'autorité «peut établir une ligne de conduite en vue de tracer les modalités de l'exercice de son pouvoir d'appréciation pour autant que cette ligne de conduite ne soit pas obligatoire, c'est-à-dire ne l'exonère en rien de l'examen individuel de chaque cas» et qu'elle «ne s'estime pas lié(e) par cette ligne de conduite au point de ne pouvoir s'en départir à l'occasion de l'examen de chaque cas; qu'au surplus, la décision doit être motivée de manière spécifique dans chaque cas, autrement que par l'application automatique de la ligne de conduite préalablement adoptée»<sup>(113)</sup>.

Ce genre de directives n'a donc pas de valeur réglementaire et la commune devra toujours procéder à un examen au cas par cas de chaque demande de permis introduite en vue de subdiviser une maison unifamiliale, en motivant chaque fois sa décision de façon circonstanciée, sans se contenter d'appliquer automatiquement la ligne de conduite adoptée<sup>(114)</sup>. Si elle n'agit pas de la sorte, elle s'expose en effet à la censure du Conseil d'État.

### 3) Respect du droit de propriété

Si les directives communales sont dénuées de valeur réglementaire, elles n'en restent pas moins des outils à l'aune desquels l'autorité administrative prend la décision de délivrer ou non le permis d'urbanisme demandé. Et c'est là que se pose un autre problème: le respect du droit de propriété.

#### A) ABSENCE DE LOI OU DE RÈGLEMENT

En effet, ces lignes de conduite constituent des «mesures de réglementation de la propriété»<sup>(115)</sup> qui peuvent donc constituer une forme d'atteinte au droit de propriété. Certes, l'article 544 du Code civil et l'article premier du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales y autorisent des limitations, mais à condition que celles-ci soient prévues dans une loi ou un règlement<sup>(116)</sup>. Or, on l'a dit, les directives adoptées par les communes n'ont aucune valeur réglementaire, et encore moins légale.

De plus, leur accessibilité pour le citoyen, autre condition nécessaire pour constituer une dérogation acceptable au droit de propriété, semble fort dou-

<sup>(112)</sup> Voy. N. BERNARD, «La question de la superficie minimale...», *op. cit.*, p. 7.

<sup>(113)</sup> C.E., 21 novembre 2007, A.S.B.L. *École Supérieur de Communication et de Gestion – MARGES*, n° 176.943.

<sup>(114)</sup> Sur la motivation formelle circonstanciée, voy. notamment C.E., 9 mai 2000, n° 87.112; C.E., 27 novembre 2007, *Depauw*, n° 177.195; C.E., 22 janvier 2015, *Dejonghe e.a.*, n° 229.961.

<sup>(115)</sup> N. BERNARD et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 6.

<sup>(116)</sup> N. BERNARD, «La question de la superficie minimale...», *op. cit.*, p. 8.

teuse puisqu'elles sont avant tout destinées aux fonctionnaires chargés d'instruire les demandes de permis et ne sont pas toujours mises à la disposition du grand public<sup>(117)</sup>.

Les communes doivent donc être d'autant plus vigilantes dans la façon dont elles motivent leur décision de refus d'un permis d'urbanisme, en ayant recours à d'autres critères que le non-respect des directives établies en la matière, sous peine de se voir taxer de violation injustifiée du droit de propriété.

## B) RAPPORT DE PROPORTIONNALITÉ

Par ailleurs, pour constituer des restrictions tolérées à ce droit fondamental, les textes adoptés par les communes doivent également être légitimes et assurer un juste équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt général, en veillant à être proportionnés aux objectifs poursuivis<sup>(118)</sup>.

À ce propos, certains auteurs comme N. Bernard et V. Lemaire remettent clairement en question l'appréciation qu'ont les localités des différents intérêts en présence<sup>(119)</sup>. Ainsi, il ne serait pas raisonnable de justifier la limitation des subdivisions d'immeubles en invoquant l'intérêt général, alors que les grands centres urbains sont actuellement confrontés à un manque de logements disponibles.

En ce qui concerne l'atteinte aux intérêts individuels des propriétaires que représentent ces directives communales, elle serait également disproportionnée, en raison des exigences de superficie exagérément poussées au regard de la surface moyenne des logements existants dans les centres-villes. S'en suit, selon ces auteurs, une discrimination, incompatible avec la Constitution et la C.E.D.H., entre propriétaires d'anciens et de nouveaux immeubles, ces derniers étant soumis à des exigences de superficie nettement moindres puisqu'ils ne sont pas concernés par les directives s'attaquant à la subdivision d'immeubles existants.

En conséquence, si le pouvoir communal souhaite malgré tout prendre des dispositions de ce type régulant l'octroi des permis d'urbanisme en la matière, il doit le faire de manière raisonnable et proportionnée en évitant d'adopter des normes de superficie excessivement strictes.

<sup>(117)</sup> N. BERNARD et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 6.

<sup>(118)</sup> À ce sujet, voy. la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme citée par N. BERNARD, «La question de la superficie minimale...», *op. cit.*, p. 8.

<sup>(119)</sup> Voy. notamment N. BERNARD et V. LEMAIRE, *op. cit.*, pp. 6 et 7 ; N. BERNARD, «Le logement pour étudiants sous l'angle juridique : contraintes et ouvertures», *Rev. dr. commun.*, 2012, livre 3, p. 8.

## C. Dispositions fiscales

Il n'est pas possible d'évoquer les moyens d'action mobilisables par les communes dans leur lutte contre la subdivision de maisons unifamiliales sans parler de l'instrument fiscal. En effet, certaines localités ont décidé d'adopter un règlement-taxe visant spécifiquement ce type de logement, soit lorsqu'il a été transformé sans respecter les prescriptions urbanistiques qui s'imposent, soit en raison de la nature même du logement créé ou de ses occupants.

### 1) Taxe visant les subdivisions dépourvues d'autorisation

Face aux nombreuses divisions d'immeubles réalisées en l'absence de permis d'urbanisme, certaines communes ont tenté de dissuader les propriétaires de procéder à de telles transformations. Elles ont donc mis sur pied une taxe frappant spécifiquement cette situation.

Ainsi, la commune d'Auderghem, en Région bruxelloise, a adopté le 25 octobre 2007 un règlement-taxe «sur les immeubles subdivisés en logements multiples sans permis d'urbanisme»<sup>(120)</sup>. Celui-ci prévoit, pour chaque unité de logement, un taux de base de 75 euros par mois. Et dans le cas où le propriétaire la répercuterait sur les locataires, le montant est multiplié par trois. Toutefois, si l'immeuble a été divisé sans permis avant d'être revendu, la taxe ne s'applique pas au nouveau propriétaire pendant les deux premières années.

Ce règlement a inspiré la Ville de Schaerbeek qui a adopté une taxe similaire le 31 mars 2010, visant «les immeubles subdivisés en logements multiples non conformes à la législation urbanistique»<sup>(121)</sup>. Le taux de la taxe est également fixé à 75 euros et peut être multiplié par deux en cas de répercussion sur le montant du loyer.

Ces deux entités justifient la prise de cette mesure par la «baisse de qualité de vie» pour la commune qu'engendre ce type de logements ainsi que les charges administratives très importantes qu'elles doivent supporter<sup>(122)</sup>. Elles ajoutent en outre que l'absence de demande de permis d'urbanisme prive les autorités communales d'une opportunité de revoir à la hausse le revenu cadastral, ce qui nuit à leurs rentrées fiscales<sup>(123)</sup>.

Toutefois, malgré ces justifications, le règlement schaarbeekois n'a pas résisté à l'analyse du Conseil d'État qui, dans un arrêt du 12 juin 2012<sup>(124)</sup>, a décidé de l'annuler. Pour justifier sa décision, celui-ci s'appuie sur le fait «qu'il n'est pas permis aux communes de réglementer une matière qui est entièrement organisée par une norme supérieure, qui a mis en place un régime normatif

<sup>(120)</sup> Voy. N. BERNARD et V. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 12.

<sup>(121)</sup> Voy. N. BERNARD, «La question de la superficie minimale...», *op. cit.*, p. 9.

<sup>(122)</sup> *Ibid.*

<sup>(123)</sup> *Ibid.*

<sup>(124)</sup> C.E., 12 juin 2012, *Syndicat national des propriétaires et copropriétaires*, n° 219.721.

suffisamment complet et précis pour mettre fin au pouvoir autonome des communes». Or, selon la haute juridiction administrative, «la taxe litigieuse frappe exclusivement des infractions qui ressortissent déjà à la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, alors que cette matière relève des Régions et, particulièrement à Bruxelles, est déjà appréhendée, d'une manière détaillée et complète par le Code bruxellois de l'aménagement du territoire», celui-ci prévoyant déjà des sanctions en cas d'infraction urbanistique. Plus qu'une question de compétence, il s'agit donc en réalité d'une application du principe *non bis in idem*, le Conseil d'État considérant que le non-respect des formalités urbanistiques est déjà réprimé pénalement par la législation régionale et qu'une commune ne peut y ajouter une sanction administrative sous forme d'amende<sup>(125)</sup>.

Quoi qu'il en soit, le sort réservé à la taxe mise en place à Schaerbeek explique sans doute pourquoi plus aucune autre commune, à notre connaissance, n'a adopté de disposition similaire. Même la commune d'Auderghem a retiré son règlement en le remplaçant par une taxe qui ne vise plus exclusivement la subdivision d'immeubles réalisée sans permis, mais l'ensemble des actes et travaux effectués dans ces conditions. Il ne s'agit donc plus d'un moyen de lutte à part entière contre la division sauvage d'habitations.

Par ailleurs, si l'arrêt du Conseil d'État vise explicitement la situation bruxelloise, il nous semble transposable sans trop de difficultés à un règlement identique qui serait pris par une commune wallonne. En effet, le CWATUPE, à l'instar du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT), peut certainement être qualifié de suffisamment «détaillé et complet» en la matière puisqu'il énonce, de façon précise, les sanctions applicables en cas d'absence de permis d'urbanisme<sup>(126)</sup>. À ce titre, les articles 153 à 159bis du CWATUPE, prévoyant des sanctions administratives et pénales, sont d'ailleurs assez similaires quant à leur contenu aux articles 300 à 313/11 du CoBAT.

C'est pourquoi ce type de règlement fiscal visant la subdivision réalisée en l'absence de permis d'urbanisme ne constitue sans doute pas un outil à conseiller aux communes désireuses d'utiliser la voie fiscale pour lutter contre le phénomène de division des maisons unifamiliales.

## 2) Taxe visant spécifiquement les petits logements et kots

Certaines communes ont également mobilisé l'instrument fiscal pour frapper spécifiquement les petits logements et les kots d'étudiants.

<sup>(125)</sup> M. OSWALD et J. KESTERMANS, «Actualités en matière de jurisprudence fiscale du Conseil d'État», *R.G.C.F.*, 2014, n° 5, p. 307.

<sup>(126)</sup> Au sujet des sanctions en cas d'absence de permis d'urbanisme, voy. le chapitre I, section B., point 1) «Police de l'urbanisme».

Outre la nécessité d'augmenter les recettes, les autorités locales justifient en général ce type de taxe au moyen de trois arguments : la saturation du marché des kots, l'absence ou le peu de contribution des locataires à l'impôt des personnes physiques et par conséquent aux additionnels communaux et enfin, la difficulté de réunifier ce genre de logement par la suite, ce qui empêche le retour des familles en centre-ville.

Expressions de l'autonomie communale, ces règlements-taxes, quand ils existent, varient fortement d'une entité à l'autre. Ils visent tantôt tous les petits logements indépendamment de leurs occupants, tantôt uniquement ceux qui sont occupés par des personnes non domiciliées dans la commune.

#### A) INDÉPENDAMMENT DU LIEU DE DOMICILIATION DES OCCUPANTS

En ce qui concerne les taxes visant spécifiquement les petits logements, indépendamment du lieu de domiciliation du preneur, relevons le cas de la commune de Huy qui a voté, le 8 octobre 2013, une «taxe sur les logements collectifs et les petits logements individuels». Ce règlement impose au propriétaire d'un bien de moins de 28 m<sup>2</sup>, ou d'un logement collectif, de payer annuellement un montant de 190 euros par logement, réduit de moitié lorsqu'il est mis en location à un étudiant.

La Ville de Charleroi a également adopté, le 14 juillet 2014, une taxe communale annuelle «sur les logements meublés ou soumis au permis de location» d'un montant de 150 euros par logement, à charge des propriétaires de ceux-ci.

La Ville de Liège impose elle aussi une taxe similaire qui sera évoquée dans le chapitre suivant.

Relevons encore le cas de la Ville de Mons qui, le 16 décembre 2014, a voté un règlement imposant une taxe visant les «logements loués meublés» et s'élevant à 194,959 euros annuels par bien de ce type mis en location. Le but n'est cependant pas, dans ce cas-ci, de s'attaquer aux logements de petite taille puisque, pour les biens qui tombent dans le champ d'application de la taxe mais qui sont soumis à permis de location, la taxe est réduite de moitié.

#### B) À DESTINATION DES OCCUPANTS NON DOMICILIÉS

Certaines communes ont également adopté des règlements-taxes visant les biens loués à des personnes qui ne sont pas domiciliées sur le territoire municipal. C'est le cas, par exemple, de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, qui impose une «taxe de séjour» de 150 euros par an au propriétaire d'un logement mis en location ou à disposition d'une personne non inscrite au registre de la population ou au registre des étrangers.

La Ville de Leuven réclame, elle aussi, une taxe aux personnes qui mettent en location des chambres ou des studios à destination d'étudiants qui ne sont

pas inscrits au registre de la population de la commune<sup>(127)</sup>. Le montant de cette taxe, votée dans sa dernière mouture le 23 juin 2014, varie de 40 à 90,50 euros.

La Ville de Liège a également établi une taxe visant les non-domiciliés, en utilisant sa compétence en terme de salubrité puisqu'il s'agit d'une «taxe urbaine sur les déchets ménagers, à charge des personnes qui offrent en location des logements à d'autres qui n'y sont pas domiciliées». Nous l'analyserons dans le chapitre suivant.

### C) APPRÉCIATION JURISPRUDENTIELLE

Ces différents règlements-taxes n'ont toutefois pas manqué de soulever des questions juridiques quant à leur légalité et au respect du principe d'égalité et de non-discrimination. La jurisprudence a donc logiquement été amenée à se prononcer à leur sujet.

#### I. Légalité

Un premier questionnement s'est posé par rapport à l'interdiction faite aux communes par l'article 464, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992, de lever des centimes additionnels à l'impôt sur les revenus ou des taxes similaires sur la base ou le montant de ceux-ci, à l'exception du précompte immobilier<sup>(128)</sup> et de l'impôt des personnes physiques<sup>(129)</sup>.

La jurisprudence a eu tendance, à partir des années 1990, à donner à cette interdiction un champ d'application extrêmement large, ce qui a poussé une série de juges à considérer comme illégale la taxe sur les secondes résidences adoptée par de nombreuses communes<sup>(130)</sup>. Or, certains de ces règlements visaient notamment les chambres d'étudiants. Les cours et tribunaux considéraient en effet que ce type de taxe, frappant le propriétaire en raison de son droit réel et non de l'usage qu'il faisait du bien, concernait par conséquent le revenu que générerait le bien et était donc similaire à l'impôt sur les revenus.

La position de la jurisprudence a cependant évolué au fil du temps. Ainsi, la taxe de la Ville de Louvain, évoquée dans la section précédente, visant la mise en location de chambres d'étudiants, n'a pas été jugée contraire à l'ar-

<sup>(127)</sup> Au sujet de cette taxe, dans sa version du début des années 2000, voy. A. BINON et B. BEELEN, «La taxe sur les 'kots' louvanistes est une taxe communale valable», *Le Fiscologue*, 2005, livre 976, pp. 6 et 7.

<sup>(128)</sup> Article 464/1, du C.I.R. 1992, inséré par la loi du 19 avril 2014 modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, en ce qui concerne l'établissement de taxes additionnelles sur des impôts régionaux, *M.B.*, 16 mai 2014.

<sup>(129)</sup> Article 465, du C.I.R. 1992, modifié en dernier lieu par la loi-programme du 27 décembre 2012, *M.B.*, 31 décembre 2012.

<sup>(130)</sup> Voy. la jurisprudence citée par A. BINON et B. BEELEN, *op. cit.*, p. 6 : Bruxelles, 3 mai 1996, *L.R.B.*, 1998/1, p. 29 ; Civ. Bruges, 22 décembre 2003, *F.J.F.*, 2004, livre 6, p. 595.

ticle 464, 1°, du C.I.R. 1992 par le tribunal de Louvain<sup>(131)</sup>. Celui-ci a en effet estimé, s'appuyant sur un autre arrêt de la cour d'appel de Bruxelles<sup>(132)</sup>, qu'il ne s'agissait pas d'un impôt similaire à l'impôt sur les revenus puisqu'il était fixé forfaitairement et annuellement sur une base propre, à savoir le nombre de chambres mises en location, en fonction donc de l'usage qui en était fait.

Cette position a depuis lors été entérinée par la Cour de cassation, estimant qu'une «taxe communale forfaitaire qui frappe une utilisation déterminée d'un bien immobilier, indépendamment de son revenu réel ou présumé, telles la location ou la mise à disposition gracieuse d'une chambre ou d'un logement à des non-résidents de la ville, et qui est fixée sur la base du nombre de chambres, ne constitue pas une taxe similaire interdite»<sup>(133)</sup>.

Le Conseil d'État va même plus loin puisqu'il autorise une taxe forfaitaire sur les secondes résidences, indépendamment de l'utilisation qui en est faite, peu importe donc qu'elles soient mises en location ou non. En effet, selon lui, la simple possibilité de l'utilisation du bien à des fins d'habitation suffit à établir une base différente de celle d'un impôt sur les revenus<sup>(134)</sup>.

Au regard de la jurisprudence actuelle, les règlements-taxes communaux visant spécifiquement les propriétaires de petits logements semblent donc compatibles avec les dispositions du Code des impôts sur les revenus 1992.

## 2. Principe d'égalité et de non-discrimination

Une autre question se pose cependant par rapport à ces règlements. Étant donné qu'ils frappent certains biens, en l'occurrence les petits logements, et pas d'autres, ils introduisent une différence de traitement entre ces catégories de logements. Ne constituent-ils pas dès lors une atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination ? La même question se pose en outre pour les règlements qui imposent uniquement les propriétaires de biens mis en location à des personnes non domiciliées dans la commune.

À ce sujet, le Conseil d'État précise que «la règle constitutionnelle de l'égalité devant la loi et son application que constitue celle de l'égalité devant l'impôt n'exclut nullement qu'un régime fiscal différent soit établi à l'égard de certaines catégories de biens ou de personnes, lorsque le critère de différenciation est susceptible de justification objective et raisonnable»<sup>(135)</sup>. La Cour de

<sup>(131)</sup> Civ. Louvain, 22 octobre 2004, *T.F.R.net*, 16 décembre 2005, consultable sur <http://tfrnet.larcier.be>.

<sup>(132)</sup> Bruxelles, 15 octobre 1999, *T.F.R.*, 2000, pp. 202 et s., cité par A. BINON et B. BEELEN, *op. cit.*, p. 7.

<sup>(133)</sup> Cass. (1<sup>re</sup> ch.), 24 mai 2012, *Pas.*, 2012, livre 5, p. 1179 ; Cass. (1<sup>re</sup> ch.), 13 février 2014, *L.R.B.*, 2014, livre 2, p. 25.

<sup>(134)</sup> C.E., 13 juillet 2015, *Depauw*, n° 231.938.

<sup>(135)</sup> C.E., 20 octobre 2011, *Mediapub*, n° 215.930.

cassation partage d'ailleurs le même raisonnement<sup>(136)</sup>, tout comme la Cour constitutionnelle<sup>(137)</sup>.

Il convient donc de se demander si les différences de traitement créées par les règlements-taxes évoqués peuvent être sujettes à une justification objective et raisonnable. Cette entreprise demande évidemment une analyse au cas par cas, en fonction de la motivation qui ressort du préambule du règlement et du dossier administratif préparatoire.

Cependant, en ce qui concerne les logements occupés par des personnes domiciliées et ceux qui ne le sont pas, une telle différence de traitement a été jugée, par le Conseil d'État, objective et raisonnable par rapport au but recherché, lorsqu'elle est justifiée par le fait que les personnes non inscrites « ne participent pas aux recettes communales affectées pour partie aux dépenses d'administration, de police, d'hygiène, de santé et d'entretien de voiries dont bénéficient tous les résidents, inscrits ou non inscrits » puisqu'elles ne paient pas de centimes additionnels dans la commune<sup>(138)</sup>.

La différence de traitement entre petits et grands logements est par contre plus controversée. En effet, la jurisprudence est très partagée, parfois au sein d'un même tribunal et au sujet d'un règlement identique. On distingue toutefois ces dernières années une évolution en faveur des communes.

Ainsi, le tribunal civil de Liège a, à plusieurs reprises, jugé le critère de taille des logements comme totalement arbitraire et refusé d'appliquer le règlement, considérant qu'il violait les articles 10 et 11 de la Constitution<sup>(139)</sup>. Cependant, dans ses arrêts les plus récents sur la question, il a considéré la distinction basée sur la superficie des logements comme étant objectivement et raisonnablement justifiée, en raison de la saturation du marché des kots, du peu de rentrées financières que les habitants de ce type de logement génèrent généralement pour la commune et de la dégradation de l'habitat lui-même, rendant des réaménagements ultérieurs difficiles<sup>(140)</sup>.

Ce revirement de jurisprudence, s'il doit être confirmé dans les prochaines années et par d'autres juridictions, laisse donc la porte ouverte aux communes désireuses d'adopter un règlement-taxe visant spécifiquement les petits logements, indépendamment du lieu de domiciliation de leurs occupants.

<sup>(136)</sup> Voy. notamment Cass. (1<sup>re</sup> ch.), 17 novembre 2006, *Pas.*, 2006, livre 11, p. 2409.

<sup>(137)</sup> Voy. notamment C. const., 5 février 2015, n° 12/2015.

<sup>(138)</sup> C.E., 23 juin 2003, *Syndicat national des Propriétaires*, n° 120.792.

<sup>(139)</sup> Civ. Liège, 24 juin 2009, *L.R.B.*, 2009, livre 4, p. 272; Civ. Liège, 24 juin 2010, *F.J.F.*, 2012, livre 3, p. 346.

<sup>(140)</sup> Civ. Liège, 10 octobre 2013, *F.J.F.*, 2014, livre 7, p. 796; Civ. Liège, 2 avril 2014, *R.F.R.L.*, 2015, livre 2, p. 107; Civ. Liège (sect. Liège), 2 avril 2015, *R.F.R.L.*, 2015, livre 2, p. 107.



### III. POLITIQUE DE LA VILLE DE LIÈGE

Après cet exposé de l'ensemble des moyens d'action dont disposent les communes pour lutter contre la subdivision de maisons unifamiliales en petits logements ou kots d'étudiants, examinons ceux mis en œuvre par la Ville de Liège.

Celle-ci ne reste en effet pas inactive face au phénomène et a développé une politique générale en la matière (A), qu'elle tente de traduire dans les domaines de l'urbanisme, du logement et de la fiscalité (B). Une attention particulière mérite également d'être apportée à la question de la colocation, difficile à appréhender efficacement au niveau communal alors qu'elle constitue parfois une façon détournée d'échapper aux exigences évoquées précédemment (C).

#### A. Politique générale

La Ville de Liège est fortement confrontée à la problématique de la subdivision des maisons unifamiliales et aux dérives que cela engendre, en termes de qualité des logements notamment. Depuis de longues années, elle tente de lutter contre le phénomène, tout en étant consciente qu'il est important de maintenir une offre suffisante de biens habitables pour les personnes à faibles revenus.

Une bonne indication de la politique générale de la Ville par rapport à cette question se trouve dans le «Projet de Ville 2012-2022»<sup>(141)</sup>. Il s'agit d'un texte général de portée indicative qui reprend les grands objectifs stratégiques de développement de la Ville pour la décennie en cours. On y découvre notamment la volonté des autorités de développer les «résidences» pour étudiants, afin de libérer pour les familles les immeubles divisés en petits logements. Ces grands complexes auraient également le mérite de rendre les petits logements moins attractifs et de pousser les propriétaires à les retransformer en habitations moins exigües.

D'un autre côté, la Ville de Liège semble également consciente de la richesse que représente la présence d'étudiants sur son territoire et cherche donc à trouver un équilibre entre offre de logements adaptés à ce public et lutte contre les dérives et l'appauvrissement structurel de certains quartiers. À ce titre, la volonté des autorités est notamment d'aboutir à une meilleure répartition des types de logements sur l'ensemble du territoire communal<sup>(142)</sup>.

La Ville n'est donc pas inactive sur le sujet, et ce depuis un certain temps. Mais c'est une problématique difficile à maîtriser qui nécessite d'importants moyens à la fois financiers, humains et juridiques. Une série d'outils permettant d'améliorer l'efficacité de l'action communale en la matière est ainsi en cours de

<sup>(141)</sup> Disponible sur le site Internet de la Ville de Liège, à l'adresse <http://www.liege.be/projet-de-ville/projet-de-ville-2012-2022>, consultée le 5 avril 2016.

<sup>(142)</sup> En réaction par exemple à la trop forte concentration de kots que l'on trouve dans certains quartiers, comme Saint-Gilles.

développement, mais des progrès restent sans doute à faire et certaines réformes à d'autres niveaux de pouvoir sont également souhaitables.

## B. Mise en œuvre concrète

Dans la mise en œuvre concrète de leur politique de lutte contre la subdivision des immeubles, les communes disposent de plusieurs outils, en termes d'urbanisme, de logement et de fiscalité. Ceux-ci résident soit dans la bonne application de normes supérieures, soit dans l'adoption de mesures propres. Voyons comment la Ville de Liège agit en la matière.

### 1) Urbanisme

Comme nous l'avons vu, un permis d'urbanisme est nécessaire pour subdiviser un immeuble en plusieurs logements. C'est le Collège communal qui est responsable de l'octroi ou du refus de l'autorisation et il dispose ainsi d'une certaine marge de manœuvre en la matière. Ce sont également les autorités communales qui sont chargées de contrôler le respect de la réglementation.

#### A) APPLICATION DES NORMES SUPÉRIEURES

À la suite des entretiens que nous avons eus avec l'administration de l'urbanisme de la Ville de Liège, nous sentons une forte volonté de faire appliquer au mieux la législation urbanistique régionale afin de limiter au maximum la subdivision d'immeubles.

Cependant, la tâche est colossale et l'on assiste aujourd'hui à un long processus de mise en ordre d'actes, privés ou publics, qui ont été posés par le passé et doivent être régularisés. L'administration fait donc son possible pour absorber l'ensemble des demandes nouvelles et des demandes de régularisation, mais aussi pour dénicher les éventuelles infractions. Cependant, tout cela prend énormément de temps et un retard important s'est accumulé au fil des années.

La difficulté de maîtriser la problématique s'explique également par un manque de soutien des autres niveaux de pouvoir, comme de l'administration du cadastre par exemple, desquels il est apparemment difficile d'obtenir des informations précises. Cela engendre un problème de détermination exacte du phénomène puisque, encore à l'heure actuelle, il est difficile d'évaluer avec précision le nombre d'immeubles divisés à Liège ainsi que l'endroit exact où ils se trouvent. Cet exercice de localisation est actuellement en cours mais prend du temps. Une fois terminé, il permettra d'avoir une vue globale et stratégique de la situation, afin de prendre, par exemple, des mesures plus ciblées sur certains quartiers fortement impactés.

Par ailleurs, dans la mise en œuvre au quotidien de la législation urbanistique, il est possible de distinguer deux situations : les subdivisions qui font l'objet d'une demande de permis et celles qui ne sont jamais déclarées.

Dans le premier cas, les autorités liégeoises tentent au maximum de limiter les divisions d'immeubles en refusant énormément de demandes de permis d'urbanisme pour ce type de transformation. Sous la précédente législature, quasiment aucun permis n'était d'ailleurs octroyé, même s'il est évidemment impossible de généraliser, une analyse au cas par cas de la demande étant obligatoire.

Le nombre de refus est toujours très important aujourd'hui. Toutefois, certains propriétaires utilisent toutes les failles possibles et de nombreux recours sont intentés. Ainsi, il est par exemple parfois difficile de distinguer le nombre exact de logements nouvellement créés. De nombreuses divisions datent en outre d'avant 1994, ce qui les exonère de la nécessité d'obtenir un permis d'urbanisme. Le phénomène de la colocation est également problématique<sup>(143)</sup>.

Dans le cas des transformations réalisées sans permis, le problème est encore plus complexe puisque la réalisation de contrôles par les autorités est nécessaire. Or, vu l'absence de cadastre des immeubles subdivisés, la tâche s'avère extrêmement ardue et relativement peu de moyens y sont affectés. En effet, seuls quatre agents sont chargés de réaliser ces contrôles, ce qui est très peu vu l'ampleur du travail.

Fort heureusement, différentes sources d'informations peuvent faciliter le travail de ces contrôleurs. Ainsi, les services de police et de justice, le CPAS, les membres de la cellule salubrité de la Ville, les contrôleurs de la Région wallonne et les contrôleurs du service logement alertent le service urbanisme lorsqu'ils constatent un souci. Les contrôleurs de l'urbanisme recourent également au registre de la population afin de comparer le nombre de domiciliations à certaines adresses et le nombre de logements déclarés.

Si la volonté d'appliquer la législation wallonne en matière d'urbanisme semble claire, les différentes mesures mises en place par les autorités liégeoises pour la faire respecter méritent certainement d'être renforcées, à commencer par la réalisation d'un cadastre complet et précis de la situation actuelle qui permettrait de définir des actions prioritaires à mener dans certains quartiers. Un plan systématique de contrôles, étalé sur plusieurs années, serait sans doute à ce titre une belle avancée, à condition d'y octroyer les moyens humains nécessaires.

## B) MESURES PROPRES

Au-delà de la simple application des normes supérieures, certaines communes prennent, nous l'avons vu, des mesures propres visant à limiter l'octroi de permis d'urbanisme pour la division de maisons unifamiliales.

Sur le plan réglementaire, si la Ville de Liège dispose bien d'un vieux «règlement communal sur les bâtisses» datant de 1935, celui-ci est fortement

<sup>(143)</sup> Sur le sujet, voy. la section C. «Colocation» de ce chapitre.

dépassé et n'est dès lors plus en phase avec l'époque actuelle. Il n'impose d'ailleurs rien en termes de superficie minimale des logements.

Il fut question il y a une dizaine d'années d'adopter un véritable règlement communal d'urbanisme mais cela ne paraît plus être le cas aujourd'hui. Dès lors, c'est le seul CWATUPE, aujourd'hui remplacé par le CoDT, qui régit les obligations en matière d'urbanisme sur le territoire de la Ville de Liège.

Par ailleurs, il n'existe pas non plus à Liège de directive encadrant l'octroi des permis d'urbanisme qui prescrirait une superficie minimale à respecter pour la division d'immeubles plus stricte que les exigences régionales. Tout au plus existe-t-il une note interne à l'administration qui attire l'attention sur cette problématique et recommande une certaine sévérité en la matière.

Cependant, les choses pourraient bientôt évoluer. Ainsi, suivant les exemples de Charleroi et Namur, il est possible qu'une directive du Collège communal voie le jour dans les prochains mois. Elle est actuellement en cours de préparation, et pourrait d'ailleurs prendre une dimension plus technique que ce qui existe dans d'autres grandes villes. En effet, l'administration réfléchit à des normes différentes par quartier, en fonction par exemple de la densité de petits logements déjà présents.

La difficulté inhérente à l'adoption de critères basés sur une forme de spatialisation réside toutefois dans l'absence de cadastre actualisé des maisons subdivisées, ce qui rend les choses compliquées à mettre concrètement en œuvre. L'avantage, par contre, est qu'une telle directive permettrait une vraie prise en compte au cas par cas de chaque demande, atténuant de la sorte les difficultés juridiques évoquées dans le second chapitre, auxquelles des normes trop générales et disproportionnées peuvent mener.

Il sera donc intéressant d'observer ce qui sera *in fine* décidé par les autorités communales, mais l'intention semble bel et bien être de se doter d'outils plus stricts pour lutter contre les subdivisions d'immeubles.

## 2) Logement

Comme toute habitation, les petits logements issus de la division d'immeubles doivent, nous l'avons vu, respecter un certain nombre de règles en matière de salubrité et de surpeuplement. Mais ils doivent aussi respecter les formalités supplémentaires exigées par le permis de location. Or, les communes sont en première ligne dans la mise en œuvre de celui-ci.

### A) APPLICATION DES NORMES SUPÉRIEURES

En ce qui concerne le contrôle du respect des critères de salubrité et de surpeuplement imposés à tous les logements, la Ville de Liège, contrairement à d'autres grandes villes comme Namur, a décidé de ne pas reprendre elle-même la compétence d'effectuer les enquêtes de salubrité. Dès lors, ce sont les services

de la Région wallonne, dont une antenne se trouve à Liège, qui effectuent les contrôles sur le territoire de la commune, sur base des plaintes qui leur sont adressées.

Cette décision du Collège communal s'explique par le fait qu'en cas de reprise de la compétence par la Ville, les contrôleurs régionaux actuels n'y seraient plus affectés, ce qui engendrerait donc une charge de travail importante à réaliser sans l'appui de la Région.

Il existe toutefois, au sein de l'administration communale, un « service de la sécurité et de la salubrité publiques », dépendant directement du bourgmestre et qui, à partir du rapport dressé par les agents régionaux, peut prendre des mesures allant jusqu'à un arrêté d'inhabitabilité, sur base de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

Concernant les logements tombant sous le champ d'application du permis de location, la Ville de Liège est plutôt proactive. En effet, si cette autorisation administrative constitue un outil à disposition des communes dans la lutte contre la subdivision à outrance des logements, encore faut-il que celles-ci s'en saisissent et vérifient le respect des exigences en la matière.

La Ville a donc décidé de mettre cette législation en œuvre dès son apparition, via son service logement. Le permis de location, s'il ne constitue pas la panacée, a ainsi eu le mérite de dévoiler une série de situations problématiques qui ont pu être traitées et améliorées.

Aujourd'hui, neuf mille petits logements sont soumis à l'obligation du permis de location sur le territoire communal. Or, environ trente-cinq pourcents des demandes sont refusées au terme de la procédure. Les dossiers restants se partagent entre les autorisations accordées et les permis échus<sup>(144)</sup> pour lesquels aucun renouvellement n'est demandé. Le service logement estime qu'il reste en outre trois mille logements, représentant entre cinq et six cents bâtiments, qui devraient faire l'objet d'une demande de permis mais pour lesquels le propriétaire n'effectue aucune démarche.

À noter que la principale cause de refus d'octroi du permis réside dans l'absence de conformité aux règles urbanistiques. Cela concerne en effet près d'un quart des rejets. Ce lien introduit par le législateur wallon entre les polices de l'urbanisme et du logement semble donc démontrer une réelle efficacité dans la lutte contre les divisions anarchiques d'immeubles.

Pour gérer l'ensemble de ces dossiers, trois agents sont employés à temps plein au sein du service logement, dont un agent technique qui effectue des contrôles en cas de suspicion au sujet d'un logement. Ce nombre d'employés semble aujourd'hui suffisant pour traiter l'ensemble des demandes mais les formalités imposées par le permis de location se sont fortement accrues ces der-

(144) Pour rappel, le permis de location doit faire l'objet d'un renouvellement tous les cinq ans.

nières années, ce qui allonge la procédure<sup>(145)</sup> et oblige les propriétaires à monter un dossier très important. Cela peut donc en décourager plus d'un de faire la demande d'obtention ou de renouvellement d'un permis.

Si la Ville de Liège consacre des moyens relativement importants à la mise en œuvre du permis de location, elle ne réalise cependant pas de campagne de publicité spécifique à destination des propriétaires ou des locataires, à l'exception des informations disponibles sur son site Internet, estimant en effet que c'est à la Région wallonne de s'en charger étant donné que le permis ressort de sa compétence.

Enfin, lorsque la Ville suspecte qu'un logement devrait faire l'objet d'une demande de permis de location, sur base du nombre de boîtes-aux-lettres, d'échanges d'informations avec le service de l'urbanisme ou encore à la suite d'une visite sur les lieux de la police ou de l'un des services, elle envoie systématiquement un avertissement au propriétaire lui enjoignant de se mettre en ordre. Elle adresse également des rappels de temps en temps, mais il lui est néanmoins difficile d'aller plus loin.

Toutefois, les amendes administratives instaurées en cas d'absence ou de retrait de permis de location rendent aujourd'hui le dispositif plus efficace puisque les services communaux les utilisent comme moyen de pression sur les propriétaires récalcitrants et transmettent, le cas échéant, le dossier au service compétent de la Région wallonne.

On le voit, la Ville de Liège tente donc d'utiliser au mieux les outils qui lui sont offerts par la législation wallonne afin d'encadrer le phénomène de la subdivision d'immeubles. Malheureusement, la complexité de la procédure engendre une série de difficultés, comme par exemple le manque de volonté de certains propriétaires d'entamer les démarches nécessaires à l'obtention du permis. Des adaptations paraissent dès lors souhaitables afin que le système puisse continuer à constituer une réelle plus-value en la matière.

## B) MESURES PROPRES

Bien que la Ville de Liège tente d'appliquer au mieux les règles imposées par les autres niveaux de pouvoir en matière de logement, elle n'a pas réellement pris de mesures propres sur base de ses compétences dans le domaine de la salubrité visant à lutter contre la division d'immeubles, à l'exception du service de sécurité et de salubrité publiques évoqué précédemment.

Certes, il existe bien un règlement communal du 17 octobre 1994 « relatif aux normes de sécurité et de salubrité applicables aux immeubles susceptibles d'accueillir des logements individuels et/ou collectifs ». Cependant, s'il prévoit

(145) Il faut en général entre six mois et un an pour qu'un dossier soit complet et puisse être accepté.

des normes de superficie à respecter par les logements, elles ne sont pas plus sévères que celles prévues par le Gouvernement wallon<sup>(146)</sup>.

Ce texte devrait d'ailleurs être revu dans le futur, mais sans volonté d'imposer des exigences plus strictes en la matière que celles émises par la Région, étant donné le sort réservé aux règlements sur l'insalubrité dans les communes qui se sont lancées dans cette entreprise.

### 3) Fiscalité

L'instrument fiscal constitue un outil privilégié par la Ville de Liège dans sa lutte contre la division des maisons unifamiliales. Elle recourt effectivement à plusieurs techniques visant à pénaliser les propriétaires procédant de la sorte.

#### A) RÈGLEMENTS-TAXES

Au niveau réglementaire, elle est une des rares communes à cumuler une taxe visant spécifiquement les petits logements, indépendamment du lieu de domiciliation des occupants, avec une autre imposant les propriétaires qui louent un logement à des personnes non inscrites au registre de la population. Cela signifie qu'une personne louant un petit logement à des occupants non domiciliés doit alors payer deux taxes différentes.

En effet, la Ville de Liège a voté, le 26 novembre 2013, un règlement « relatif à la taxe sur les logements de superficie réduite ou meublés offerts en location » imposant aux propriétaires mettant en location un logement de moins de 28 m<sup>2</sup> le paiement d'un montant annuel de 193 euros.

Usant de sa compétence fiscale en matière de salubrité publique, elle a également adopté, le 17 décembre 2014, un règlement « relatif à la taxe urbaine sur les déchets ménagers, à charge des personnes qui offrent en location des logements à d'autres qui n'y sont pas domiciliées »<sup>(147)</sup>. Celui-ci impose au propriétaire qui met un bien en location à destination d'une personne non domiciliée à Liège le paiement annuel d'une taxe forfaitaire de 85 euros, à laquelle s'ajoute une part variable en fonction du nombre de sacs poubelles utilisés.

Des redevables mécontents n'ont pas manqué de contester l'application de ces taxes en justice, avec des fortunes diverses. En effet, comme évoqué dans le chapitre précédent, la taxe visant spécifiquement les petits logements, confrontée au principe d'égalité et de non-discrimination, a donné lieu à des décisions contradictoires de la part du tribunal civil de Liège. S'il a parfois refusé de l'appliquer, considérant que le critère de taille des logements était

<sup>(146)</sup> Voy. l'article 18 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1<sup>er</sup>, 19<sup>o</sup> à 22<sup>o</sup>bis, du Code wallon du logement, *M.B.*, 30 octobre 2007.

<sup>(147)</sup> Également appelée « taxe urbaine kots ».

arbitraire<sup>(148)</sup>, il a plus récemment considéré la distinction basée sur la superficie comme étant objectivement et raisonnablement justifiée et a ainsi validé la taxe<sup>(149)</sup>. Cette évolution jurisprudentielle devrait donc inciter la Ville de Liège à maintenir ce règlement.

La «taxe urbaine kots», quant à elle, n'a pas été remise en cause, même si son application a notamment été contestée avec succès par un propriétaire dans un cas de colocation<sup>(150)</sup>.

## B) REVENU CADASTRAL

Les autorités communales liégeoises recourent par ailleurs à une autre technique sur le plan fiscal visant à inciter les propriétaires à réunifier leur bien, à savoir faire réévaluer le revenu cadastral. Ainsi, elles tentent de faire reconnaître les divisions d'immeubles par l'administration du cadastre, de façon à faire augmenter le revenu cadastral et donc le précompte immobilier.

L'objectif visé est de pousser les propriétaires à réaliser qu'il est plus avantageux pour eux d'avoir moins de logements, mais de plus grande taille, de façon à ce que le revenu cadastral total soit moins élevé, puisqu'il correspondra au revenu locatif d'un nombre inférieur de logements.

Pour ce faire, les autorités liégeoises ont engagé depuis peu un indicateur-expert, employé communal qui travaille la moitié de la semaine au cadastre, et l'autre moitié à la Ville. Sa tâche consiste à réévaluer le revenu cadastral des immeubles sur le territoire communal, en se basant notamment sur les données fournies dans le cadre des dossiers de permis de location. En deux ans, il aurait déjà traité environ 500 dossiers, ce qui pousse le Collège communal à envisager l'engagement d'autres agents de ce type dans les prochains mois.

## C. Colocation

L'ensemble de ces mesures, régionales et communales, ont permis de limiter fortement les abus auxquels on pouvait assister dans les années 1990. Quelques dizaines de propriétaires décident même chaque année de rénover leur immeuble et de le réunifier.

Cependant, il serait illusoire de penser que le problème est solutionné et que plus aucune subdivision ne sera réalisée. De nombreuses personnes continuent à diviser leurs biens mais sous d'autres formes, notamment celle

<sup>(148)</sup> Civ. Liège, 24 juin 2009, *L.R.B.*, 2009, livre 4, p. 272; Civ. Liège, 24 juin 2010, *F.J.F.*, 2012, livre 3, p. 346.

<sup>(149)</sup> Civ. Liège, 10 octobre 2013, *F.J.F.*, 2014, livre 7, p. 796; Civ. Liège, 2 avril 2014, *R.F.R.L.*, 2015, livre 2, p. 107; Civ. Liège (sect. Liège), 2 avril 2015, *R.F.R.L.*, 2015, livre 2, p. 107.

<sup>(150)</sup> Voy. à ce sujet A. BORTOLOTTI, «Un jugement qui fait du bruit ou mieux de l'espace», 28 mai 2014, *Leodium avocats*, disponible sur [http://www.leodium-avocats.be/events\\_14.html](http://www.leodium-avocats.be/events_14.html), consulté le 7 avril 2016.



de la colocation. Dans ce cas de figure, un seul contrat de bail est conclu avec plusieurs preneurs tenus solidairement pour l'ensemble des logements dont au moins une pièce est commune.

Il s'agit là d'un écueil relevé unanimement par tous les services de la Ville de Liège actifs en la matière. Et ceux-ci se retrouvent souvent fort impuissants face à ce phénomène. La colocation est en effet devenue pour beaucoup une véritable stratégie d'évitement des règles en vigueur, notamment de l'obligation de disposer d'un permis de location mais aussi de la «taxe urbaine kots».

Comme évoqué dans le premier chapitre, la législation sur le permis de location prévoit une exonération pour le propriétaire lorsqu'il loue jusqu'à deux chambres aux étages de sa propre habitation<sup>(151)</sup>. Mais de façon plus surprenante, elle le dispense également de permis lorsque le bien est mis en location dans le cadre d'une colocation, avec un contrat de bail unique pour l'ensemble des occupants majeurs qui doivent être au maximum quatre<sup>(152)</sup>. Dans ce cas, le logement est donc considéré comme individuel et non collectif.

Profitant de cette disposition, les propriétaires s'engouffrent dans la brèche et les services de la Ville ne peuvent pratiquement pas agir, à moins qu'une infraction urbanistique ne soit constatée. Mais encore faut-il que de véritables sanctions soient prononcées, ce qui n'est pas toujours le cas.

Ce système de la colocation est d'ailleurs le mode de vie privilégié par les étudiants, puisque la division d'immeubles en kots ne représente qu'un quart des demandes de permis de location à Liège, les autres concernant des personnes qui y établissent leur résidence principale.

En outre, cette technique permet également au propriétaire d'échapper à certaines obligations fiscales. En effet, au lieu de devoir payer la «taxe urbaine kots» pour chacun des occupants, il n'y est tenu qu'une seule fois pour l'ensemble du logement, ce dernier ne faisant l'objet que d'un seul bail<sup>(153)</sup>.

Dès lors, le phénomène de la colocation menace les efforts fournis par la Ville de Liège afin de lutter contre la division de maisons unifamiliales. Il apparaît donc bien nécessaire d'adopter prochainement un cadre juridique clair permettant d'encadrer la problématique.

Le Gouvernement wallon semble conscient du problème et étudie actuellement la question de la reconnaissance légale de la colocation et du bail étu-

<sup>(151)</sup> Article 9, alinéa 2, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

<sup>(152)</sup> Article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1<sup>er</sup>, 19° à 22°bis, du Code wallon du logement, *M.B.*, 30 octobre 2007.

<sup>(153)</sup> A. BORTOLOTTI, «Un jugement qui fait du bruit ou mieux de l'espace», 28 mai 2014, *Leodium avocats*, disponible sur [http://www.leodium-avocats.be/events\\_14.html](http://www.leodium-avocats.be/events_14.html), consulté le 7 avril 2016.

diant<sup>(154)</sup>, ce qui pourrait engendrer des conséquences au niveau du permis de location et des règlements fiscaux applicables.

Un avant-projet de décret modifiant le Code civil a été adopté fin juin 2016 par le Gouvernement et pourrait déboucher sur une réforme législative dans les prochains mois. Il prévoit une série de dispositions visant à encadrer les relations au sein d'un régime de colocation, au niveau de la solidarité et des modalités de sortie notamment. On évoque également la mise en place d'un bail étudiant, avec la création d'un label « logement étudiant de qualité », mais sans en préciser le contenu exact, ni la plus-value par rapport au permis de location.

Le ministre du Logement ne semble toutefois pas décidé à profiter de cette réforme pour revoir l'arrêté du 30 août 2007 évoqué précédemment. Dès lors, les problèmes liés à l'application du permis de location risquent de perdurer. Gageons toutefois qu'une série de communes feront pression pour que cela soit le cas afin de pouvoir enfin encadrer le phénomène au moyen d'un permis. Mais quoi qu'il en soit, il s'agit sans doute d'une première étape salubre vers une meilleure prise en compte du phénomène de la colocation et des autres formes modernes de location, pouvant servir de point de départ à une action proactive des autorités locales.

## CONCLUSION

La problématique de la subdivision de maisons unifamiliales en petits logements est complexe et ne se résout pas facilement. Une multitude d'acteurs et de législations interviennent en ce domaine, ce qui rend la tâche de dégager une vision d'ensemble de la matière d'autant plus ardue. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un problème ne concernant que les étudiants, mais bien d'une véritable question de société.

En réponse aux nombreux excès de la fin du siècle dernier, le législateur régional, compétent pour le logement et l'urbanisme, a développé une série d'outils dans ces deux matières. L'efficacité de ces derniers dépend néanmoins de la bonne volonté des communes se retrouvant en première ligne dans la difficile mission de les faire appliquer. Afin de leur donner corps, une véritable volonté politique et d'importants moyens à la fois humains et financiers doivent donc être déployés par les entités locales.

La Ville de Liège semble avoir pris très tôt la mesure de l'enjeu que représente la lutte contre les subdivisions d'immeubles et s'emploie à faire appliquer au mieux les outils mis en place par le législateur wallon. Elle est d'ailleurs bien

(154) C. DEFOY, « La Wallonie reconnaît le bail étudiant et la colocation », 23 juin 2016, *RTBF*, disponible sur [http://www.rtb.be/info/belgique/detail\\_reforme-du-logement-prive-en-wallonie-reconnaissance-du-bail-etudiant-et-de-la-colocation](http://www.rtb.be/info/belgique/detail_reforme-du-logement-prive-en-wallonie-reconnaissance-du-bail-etudiant-et-de-la-colocation), consulté le 6 septembre 2016.

plus avancée que de nombreuses autres communes sur certains points, comme celui du permis de location.

Mais il reste encore beaucoup de travail à accomplir, par exemple en termes de contrôles et de détermination précise du phénomène de la division d'immeubles, avant de parvenir à l'endiguer complètement. À ce titre, d'autres grandes villes comme Charleroi et Namur sont plus avancées puisqu'elles ont notamment pris des directives propres encadrant l'octroi des permis d'urbanisme. Mais Liège devrait suivre le mouvement prochainement et peut, par contre, se targuer d'être en pointe dans l'utilisation de l'instrument fiscal comme moyen de pression sur les propriétaires.

Toutefois, les communes doivent rester vigilantes à ne pas ajouter systématiquement de nouvelles normes à une législation déjà bien fournie qui offre de très nombreuses opportunités d'encadrement de la subdivision de maisons unifamiliales. Sans doute serait-il en effet préférable de consacrer encore davantage de moyens à la mise en œuvre de celle-ci, en vue d'en assurer une pleine efficacité.

Néanmoins, ce n'est évidemment pas pour autant que les normes existantes ne doivent pas évoluer pour s'adapter aux exigences de l'époque actuelle. Des modifications législatives sont ainsi vivement souhaitables, en matière de colocation notamment, phénomène sur lequel de nombreuses communes se cassent les dents, à Liège comme ailleurs.